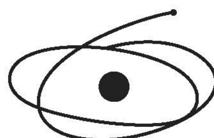
# REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Ano XXV nº 97-100 1982



ISSN 0034-7329







INSTITUTO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

***Revista Brasileira de Política Internacional***
(Rio de Janeiro: 1958-1992; Brasília: 1993-)





Sede: *Universidade de Brasília*
*Pós-Graduação em História - ICC - Ala Norte*
*70910-900 Brasília DF, Brasil*

Correspondência: Caixa Postal 4400
70919-970 Brasília - DF, Brasil
Fax: (55.61) 307 1655
E-mail: ibri@unb.br
http://www.ibri-rbpi.org.br
Site Brasileiro de Relações Internacionais:
http://www.relnet.com.br

O Instituto Brasileiro de Relações Internacionais - IBRI, é uma organização não-governamental com finalidades culturais e sem fins lucrativos. Fundado em 1954 no Rio de Janeiro, onde atuou por quase quarenta anos, e reestruturado e reconstituído em Brasília em 1993, o IBRI desempenha desde as suas origens um importante papel na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil. O IBRI atua em colaboração com instituições culturais e acadêmicas brasileiras e estrangeiras, incentivando a realização de estudos e pesquisas, organizando foros de discussão e reflexão, promovendo atividades de formação e atualização para o grande público (conferências, seminários e cursos). O IBRI mantém um dinâmico programa de publicações, em cujo âmbito edita a Revista Brasileira de Política Internacional - RBPI, Meridiano 47 – Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais e livros sobre os mais diversos temas da agenda internacional contemporânea e de especial relevância para a formação de recursos humanos na área no país.

# Projeto de Digitalização

Em 2004 o IBRI comemora cinquenta anos da sua fundação, com a convicção de que desempenhou, e continuará desempenhando, a sua missão de promover a ampliação do debate acerca das relações internacionais e dos desafios da inserção internacional do Brasil. Para marcar a data, o Instituto leva a público a digitalização da série histórica da Revista Brasileira de Política Internacional, editada no Rio de Janeiro entre 1958 e 1992, composta por exemplares que se tornaram raros e que podem ser acessados em formato impresso em poucas bibliotecas.

# Equipe

*Coordenador:* *Antônio Carlos Moraes Lessa.*

*Apoio Técnico*: Ednete Lessa.

Assistentes de Pesquisa*:* *Paula Nonaka, Felipe Bragança, Augusto Passalaqua, João Gabriel Leite, Rogério Farias, Carlos Augusto Rollemberg, Luiza Castello e Priscila Tanaami.*

# RBPI

**Ano XXV nº 97-100 1982**

ARTIGOS

# REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

IBRI instituto brasileiro de relações internacionais

*Fundado em 1954*

O Instituto Brasileiro de Relações Internacionais é uma associação cultural independente, sem fins lucrativos, mantida por contribuição de seus associados, doações de entidades privadas e subvenções dos poderes públicos. É seu objetivo promover e estimular o estudo imparcial dos problamas internacionais, especialmente dos que interessam à política exterior do Brasil.



PRAIA DE BOTAFOGO, 186 GRUPO B-213
RIO DE JANEIRO, RJ – BRASIL

# REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

ANO XXV **1982** 97-100

**SUMMARY**



**DOCUMENTS**

# REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

ANO XXV 1982 97-100

SUMÁRIO



DOCUMENTOS

A *Revista Brasileira de Política Internacional*, editada trimestralmente pelo *Instituto Brasileiro de Relações Internacionais*, sob a orientação de seu Conselho Curador, não traduz o pensamento de qualquer entidade governamental nem se filia a organizações ou movimentos partidários. As opiniões expressas nos estudos aqui publicados são da exclusiva responsabilidade de seus autores.

*Diretor:*

CLEANTHO DE PAIVA LEITE

*Secretária:*

ENEIDA NOGUEIRA RIGUEIRA

*Supervisão Gráfica e Revisão:*

DANIEL LEITE

*Direção e Administração:*

PRAIA DE BOTAFOGO, 186 – Grupo B - 213 – TEL.: 551 - 0598
22250 – Rio de Janeiro – RJ – BRASIL

Assinatura anual: Cr$ 1.800,00 – Para o exterior: US$ 20,00

Número avulso: Cr$ 900,00 – Para o exterior: US$ 10,00

Composto e Impresso nas oficinas gráficas da ESCOPO EDITORA
SIG Q. 4 n.º 217 – Brasília – DF

# REFLEXÕES SOBRE O ATLÂNTICO SUL

**Hélio Jaguaribe**

O presente estudo intenta levar a cabo uma sucinta reflexão sobre as consequências da crise das Ilhas Malvinas, suscitada por sua ocupação militar pela Argentina, em princípios de abril deste ano. Para esse efeito se procederá, inicialmente, a uma rápida análise dos eventos originadores da crise. Em seguida, proceder-se-á a uma breve discussão dos principais aspectos da questão, vistos na perspectiva de suas repercussões, no âmbito interamericano e latino-americano, assim como no tocante aos interesses e aos problemas da segurança nacional do Brasil. Finalizando este estudo, buscar-se-á extrair as principais conclusões a que conduza, notadamente em relação a nossa política de segurança nacional.

## I. A CRISE DAS MALVINAS

### A iniciativa argentina

Na madrugada de 2 de abril de 1982 o governo da Argentina, numa rápida operação militar, se apodera do arquipélago das Malvinas, depois de vencer a resistência do pequeno destacamento britânico que o custodiava. O governador das ilhas e seus soldados são presos e remetidos para o Uruguai, de onde foram recambiados para a Grã-Bretanha.

Para se compreender os motivos que levaram a junta militar presidida pelo Gen. Gualtieri à ocupação das Malvinas é necessário ter em vista, entre outros, três principais elementos do caso. O primeiro, vinculado às vicissitudes históricas daquelas ilhas, se prende à arraigada convicção existente na Argentina, desde 1833, de que as Malvinas fazem parte integrante de seu território nacional e foram arbitrariamente ocupadas por um ato de força dos ingleses, no referido ano, permanecendo, desde então, sob a ilegítima posse dos britânicos. O segundo elemento a considerar diz respeito às estimativas, que prevaleciam entre os militares argentinos, quando deliberaram ocupar as ilhas, no tocante às ilações estratégicas pertinentes ao caso. O terceiro elemento a se ter em vista concerne a recente situação interna da Argentina e as circunstâncias sócio-políticas existentes na ocasião em que foi empreendida a invasão.

As ilhas Malvinas, descobertas em 1592 pelo navegador inglês John Davis, permanecem, por largo tempo, sem despertar o interesse das potências coloniais. Em 1690 John Strong, passando por aquelas ilhas, resolve dar-lhes a denominação de Falkland, em homenagem ao Visconde de Falkland, então tesoureiro da marinha britânica. Somente em 1764, em sua ampla viagem pelo sul do Atlântico, De Bougainville deliberou ocupar as ilhas, até então **res nullius**, declarando-as incorporadas à coroa de França e nelas deixando um pequeno contingente de bretões, provenientes do Quebec. Foi nessa ocasião que, em homenagem a sua cidade de St. Malo, rebatizou as ilhas de Malouines. É desse nome francês que deriva a designação espanhola Malvinas, que foi incorporada à língua portuguesa.

A ocupação pela França, de um arquipélago situado, estrategicamente, nas vizinhanças de suas possessões, ao sul do continente, preocupou a Espanha, que se empenhou em obter a cessão das ilhas. As negociações culminaram, finalmente, com a aceitação, por Bougainville e pela França, de sua cessão à Espanha, mediante compensação monetária, por um acordo firmado em 1766. Desde essa data até a independência da Argentina, em 1810, as Malvinas ficaram sujeitas à soberania espanhola, embora a Inglaterra manifestasse, reiteradamente, o propósito de incorporá-las a seus domínios e tenha, por curto período (1766-71), logrado ocupá-las. As tumultuosas vicissitudes que assinalam os primeiros anos de independência da Argentina, com o conflito entre **unitários** e **federales**, não deram àquele país a possibilidade de cuidar das ilhas. Apenas o fará em 1829, com o início do regime de Rosas, que formalizará, por decreto de 1831, a soberania argentina sobre as Malvinas, como sucessora, **de jure e de facto**, das possessões espanholas na região.

A ocupação argentina, entretanto, não é bem aceita por americanos e ingleses. Conflitos em torno do direito de pesca, na região, levam ao apresamento de barcos americanos e a uma retaliação, pelos Estados Unidos, que bombardeiam, em 1831, as bases argentinas em Puerto Soledad. Os argentinos refazem suas bases nas Malvinas mas são forçados, em 1833, a entregá-las a um mais poderoso contingente britânico. A Grã-Bretanha se instala nas ilhas e lá permanece até a operação militar argentina de 2 de abril de 1982. Data daquela época o contencioso das Malvinas. A Argentina protesta contra a ocupação britânica e vem, desde então, reiterando, constantemente, suas reivindicações. O Brasil, na época sob a direção do Regente Feijó, deu seu apoio aos argentinos, apresentando nota de protesto ao governo britânico. A aceitação, pelo Brasil, do princípio de que a Argentina é a legítima titular da soberania sobre as ilhas foi mantida, ininterruptamente, desde essa ocasião e voltou, agora, a ser reiterada pelo governo brasileiro.

O segundo importante aspecto a considerar, na recente decisão argentina de ocupar militarmente as Malvinas, se prende às ilações estratégicas que, pelo que se sabe e se pode supor, eram feitas, na ocasião, pelas autoridades daquele país. Como preliminar a tais ilações importa levar em conta o fato de que o Gen. Gualtieri e os setores militares que o apoiaram, quando da cassação do mandato presidencial do Gen. Viola, aspiravam a interromper a domínio britânico, que ora perfaz 149 anos, antes que completasse 150 anos. É de admitir-se, assim, considerando retrospectivamente os fatos, que uma das razões que levaram ao golpe branco que derrubou o Gen. Viola tenha sido a oposição daquele e de seu lúcido chanceler, Oscar Camillion, à aventura militar desejada pelo grupo do Gen. Gualtieri.

No tocante, propriamente, às ilações estratégicas a partir das quais as atuais autoridades argentinas consideraram factível a ocupação militar das Malvinas, sabe-se que se baseavam na suposição de que os Estados Unidos emprestavam decisiva importância à prometida participação da Argentina em operações militares contra os rebeldes de El Salvador, o governo sandinista da Nicarágua e a própria Cuba. Comparada à alta relevância estratégica de tal participação, a ocupação militar de um arquipélago remoto, sobre o qual a Argentina tinha bons direitos históricos e que, geopoliticamente, fazia parte natural do território argentino, se apresentava como algo de pequena monta. Supunha-se, assim, que os Estados Unidos, ante o fato consumado, apresentariam um protesto meramente formal mas, de fato, interviriam, discretamente, no sentido de dissuadir a Grã-Bretanha de qualquer retaliação militar, recomendando um tratamento mera-

mente diplomático para o caso. Embora não se possa dispor, atualmente, de apropriadas informações sobre a matéria, há indicações de que certos assessores do presidente Reagan tenham confirmado às autoridades argentinas essas suposições. Assinale-se, nesse sentido, a medida em que existem significativas diferenças de avaliação estratégica entre os setores do governo Reagan ligados ao "sunny belt", marcados por uma radical ideologia anticomunista, para os quais a preservação da hegemonia americana na América Central apresenta a mais alta prioridade e, em função desta, as reações da América Latina e os setores representativos do "East establishment", de posição mais pragnática e que são eurocêntricos e totalmente pró-britânicos. O fato de que a opinião pública americana se tenha situado — como era previsível — totalmente a favor da Grã-Bretanha, só podia reforçar o final predomínio do ponto de vista do "East establishment".

Um terceiro importante elemento a levar em conta se relaciona com a situação interna da Argentina. Depois de vários anos de uma política econômica extremamente nefasta, fundada num dogmático monetarismo liberal, que resistiu, impassivelmente, às crescentes evidências de que o país estava sendo conduzido à ruína, o regime militar argentino, destituído de qualquer legitimidade política, se viu, finalmente, também privado de qualquer apoio social. Os setores conservadores da classe média e do empresariado, tangidos pelo desmantelamento da economia, com a insolvência generalizada das empresas e o crescente desemprego, terminaram retirando seu apoio ao regime. A Multipartidária, reunindo, praticamente, a totalidade da opinião pública, exigia um pronto término ao arbítrio militar, mediante a adoção de um calendário de sucessivas medidas de redemocratização. E os trabalhadores peronistas, às vésperas da invasão das Malvinas, deram inequívoca demonstração de seu poder de paralisar o país. É nessas circunstâncias que o governo Gualtieri, sentindo que o poder lhe escapava das mãos, resolve precipitar seu desiderato de ocupação militar das Malvinas, como, entre outras razões, um expediente para mobilizar patrioticamente o país, adquirindo, com a nova causa, o apoio da opinião pública. Esse objetivo, como os fatos o demonstraram, foi atingido a curto prazo. A tese de que as Malvinas são argentinas constitui, num país de opiniões políticas tão segmentadas, um dos raros pontos de consenso nacional. A audaciosa consumação de um velho anseio nacional e a necessidade de criar uma frente unida, para resistir às pressões externas, mobilizaram um gigantesco apoio popular a favor da iniciativa do governo Gualtieri, assegurando-lhe, pela primeira vez, a mais ampla adesão pública.

**A Reação à Ocupação**

As reações suscitadas pela ocupação militar das Malvinas foram completamente diferentes das iniciais suposições das autoridades argentinas. Sabe-se que o presidente Reagan, antecipando-se às mesmas — e qualquer que tenha sido a possível conduta de alguns de seus auxiliares — tentou, por telefone, dissuadir o Gen. Gualtieri, nas primeiras horas do processo, de levar a cabo a invasão. Como o previra o presidente Reagan, a primeira-ministra Margaret Thatcher adotou, imediatamente, a postura da retaliação militar. Apresentando certa analogia como a posição doméstica da junta militar argentina, o governo conservador inglês, cuja ortodoxia monetarista também o havia privado de apoio popular, buscou, com a crise das Malvinas, mobilizar em seu proveito o patriotismo britânico, adotando uma política belicista. Por seu lado, o Conselho de Segurança das Nações Unidas, convocado para deliberar sobre o assunto, condenou imediatamente a ação da Argentina e determinou-lhe que retirasse prontamente as tropas. Finalmente, a Comunidade Econômica Européia, em atenção à solicitação do Reino Unido, deliberou exprimir-lhe sua solidariedade, decretando o embargo, por trinta dias, às exportações da Argentina.

Ante o fato consumado, a primeira reação dos Estados Unidos foi tentar uma solução pacífica, por via diplomática, oferecendo sua mediação. Estavam em jogo, para os Estados Unidos, importantes e contraditórios interesses. Por um lado, qualquer que tenha sido a conduta de certos setores do governo Reagan, era evidente a necessidade em que se encontrava de dar uma razoável saída para a Argentina. Não se tratava, apenas, de tentar preservar a prometida

participação argentina em operações militares na América Central. Tratava-se de preservar a credibilidade do sistema interamericano e os vínculos de cooperação dos Estados Unidos com a América Latina. Por outro lado, tratava-se de ressalvar o pundonor britânico e dar aos ingleses provas da solidariedade americana. Tanto mais que esta era clamorosamente manifestada pela opinião pública.

A mediação americana, exercida por intermédio do secretário de Estado Alexander Haig, não logrou obter um acordo. Os britânicos se mostraram muito exigentes, convencidos de que dispunham de todas as condições para forçar a Argentina a restabelecer o **statu quo ex ante**. O governo argentino, por seu lado, considerou que não podia transigir quanto à questão da soberania e impunha o reconhecimento desta como condição de qualquer negociação.

O insucesso da mediação Haig levou o governo Reagan, ante a pressão de sua opinião pública, a um lamentável trânsito brusco, da posição de mediador à de declarado partidário da Grã-Bretanha. Ademais do apoio político e moral, os Estados Unidos passaram a dar diversas importantes formas de assistência logística, notadamente através de seus satélites. Suspeita-se, assim, que a localização do cruzador Belgrano, que permitiu seu torpedeamento por um submarino britânico, tenha sido passada por informações americanas.

Persistindo o impasse negocial, a importante frota britânica expedida pelo governo Thatcher — que veio a reunir 80 navios — chega à região das Malvinas, travando-se, na primeira semana de maio, um sério confronto aeronaval entre os dois países, que conduziu, entre outras perdas, ao afundamento, já referido, do cruzador Belgrano e à destruição, pelos argentinos, do contratorpedeiro Sheffield. Batalhas posteriores continuaram agravando o grau de engajamento militar anglo-argentino, com importantes perdas de vidas e de material de ambos os lados.

**Posição brasileira**

À semelhança dos Estados Unidos, mas em posição reversa à destes, a crise das Malvinas também afetou de forma contraditória os interesses brasileiros. Profundamente vinculado à economia internacional, tendo que administrar uma enorme dívida externa, que atingirá em fins de 1982 a casa dos US$ 70 bilhões e deverá continuar a se avolumar, por um prazo ainda largo, o Brasil não pode colocar em risco a fluidez de suas relações comerciais e financeiras com os países centrais. E a **city**, embora não seja mais a principal supridora de recursos, continua sendo o principal centro de agenciamento e de administração financeiros do mundo.

Por outro lado, o Brasil tem com a Argentina os mais estreitos vínculos de solidariedade e cooperação. Depois de um período de desentendimento e tensões, suscitados por um inadequado encaminhamento inicial do projeto de Itaipu, a atual administração brasileira teve o mérito de restabelecer, em seu melhor nível, nosso relacionamento com a Argentina, abrindo as mais amplas perspectivas para a colaboração econômica e tecnológica entre os dois países. Essa colaboração é um imperativo geopolítico e histórico. Os dois maiores países da América do Sul, com larga fronteira comum, grande e crescente intercâmbio e imenso potencial de expansão, se defrontam com uma clara alternativa: ou mobilizam seus enormes recursos para uma política de estreita colaboração, que multiplicará, em benefício de ambos, suas recíprocas potencialidades, ou serão levados a posições de mútua desconfiança e antagonismo, que absorverão, neutralizando-os, seus melhores recursos.

A confrontação anglo-argentina, em torno das Malvinas, colocou o Brasil em posição extremamente delicada. Seus interesses de longo prazo e sua solidariedade mais profunda estão com a Argentina, independentemente das circunstâncias que suscitaram a crise. Seus interesses de curto prazo e seus projetos de desenvolvimento econômico estão estreitamente ligados ao sistema econômico ocidental. Em tal situação, o Brasil adotou uma posição de neutralidade ante o conflito, orientada por ativo esforço de contribuir para uma honrosa solução pacífica, mas dando claras indicações de sua solidariedade com os destinos da Argentina. Na medida em que a Grã-Bretanha, tangida pelas necessidades domésticas ao governo Thatcher, foi escalando sua pres-

são militar, o governo brasileiro, preservando sua "neutralidade não equidistante", deu também mostras crescentes de inconformidade com qualquer encaminhamento à crise que impusesse excessivos sacrifícios à Argentina.

## II. CONSEQUÊNCIAS DA CRISE

### Aspectos regionais

A crise das Malvinas, independentemente de outras circunstâncias, adquiriu rapidamente a coloração de um conflito Norte-Sul, dando novas evidências da autonomia e especificidade desse conflito. Como não escapou a muitos observadores americanos, na ocasião em que a administração Reagan tentava convencer o mundo, em geral e, em particular, a América Latina, de que o conflito Leste-Oeste é omniabrangente, constituindo a causa última das tensões Norte-Sul, o episódio das Malvinas veio trazer o mais completo desmentido a essa tese. Um governo obsessivamente anticomunista, que se aprestava a participar, com os Estados Unidos, das mais objetáveis operações de intervenção militar na América Central, é conduzido a um conflito bélico com outro intransigente governo anticomunista e principal aliado dos Estados Unidos.

A clivagem Norte-Sul, exacerbada pela crise das Malvinas, se faz particularmente sentir no âmbito das relações interamericanas. Fundadas na premissa da solidariedade continental, expressa pela carta da O.E.A., as relações interamericanas encontram, no TIAR, o corolário defensivo dessas premissas, assegurando a cooperação de todos os países do continente contra os riscos de agressão a qualquer deles por uma potência extra continental.

A Organização dos Estados Americanos, sucessora da antiga União Pan-Americana e tendo no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca — TIAR, firmado no Rio de Janeiro, em 1947, seu principal instrumento de defesa coletiva, constituiu um esforço, nas condições que se seguiram ao término da 2ª Guerra Mundial, de institucionalizar as relações entre os Estados Unidos e os países latino-americanos. Tratava-se de disciplinar, institucionalmente, uma situação de fato caracterizada, por um lado, pela absoluta predominância econômica, tecnológica e militar dos Estados Unidos, comparativamente a qualquer país latino-americano e ao conjunto dos mesmos. Por outro lado, tal situação também se caracterizava pela geral suposição, por parte de todos os países do continente, de que, precisamente pelo grande desnível existente, ademais de em virtude de outras razões, havia um enorme potencial de cooperação entre os Estados Unidos e cada um dos países latino-americanos, considerados individualmente. Os Estados Unidos, dispondo de grande excedentes de capital e de tecnologia, poderiam, se se estabelecessem as condições convenientes, dinamizar o desenvolvimento dos países latino-americanos, tratando cada caso segundo suas especificidades, através de apropriadas relações bilaterais.

Assumido o interesse norte-americano em investir nos países latino-americanos e o interesse destes em receber tais inversões, o problema consistia em disciplinar apropriadamente tal processo. A experiência mostrava, para os países latino-americanos, notadamente os da bacia do Caribe, que o risco a temer era a indébita intromissão dos Estados Unidos em seus negócios internos. Para os Estados Unidos, os riscos a temer, do lado latino-americano, eram as nacionalizações sem apropriadas compensações e a adoção de políticas xenófobas, que prejudicassem o livre fluxo de recursos entre os países do continente. A O.E.A. constituiu, assim, um intento para institucionalizar esse relacionamento assimétrico e o potencial de cooperação que se supunha conter. Representava um esforço para converter uma situação factual de hegemonia em um pacto de cooperação entre desiguais, que se supunha pudesse se tornar equitativo na medida em que assegurava o recíproco interesse das partes, ao mesmo tempo em que, dentro de certas normas de boa conduta, realisticamente dava ao parceiro mais forte a direção do processo e, em compensação, o comprometia na defesa dos parceiros mais débeis.

Independentemente da crise das Malvinas — que conduz o governo americano a ignorar o TIAR — o formato adotado, na década de 40, para regular as relações interamericanas, tornou-se manifestamente inadequado, na década de 70 e, simplesmente, inviável, na corrente

década. O grande desenvolvimento dos países latino-americanos, notadamente os maiores da região, no curso da década de 1950, acelerado ainda mais de fins da década de 1960 até a atual recessão mundial, modificou, significativamente, a estrutura de seu relacionamento com os Estados Unidos e com o mundo, em geral. Acrescente-se, por outro lado, que a posição relativa dos Estados Unidos no mundo também sofreu, nesse período, profundas transformações. O centro dinâmico da economia mundial se desloca, em boa medida, para a faixa Europa-Japão. E a absoluta superioridade estratégica dos Estados Unidos se converte em um equilíbrio estrutural de poder com a União Soviética, que assim mesmo confere a esta certa superioridade operacional na Ásia e na África.

Continuam os Estados Unidos, sem dúvida, no âmbito interamericano, ostentando manifesta superioridade econômica, tecnológica e militar em relação a qualquer país da América Latina, ou ao conjunto destes. Mas a escala dessa superioridade e seu conteúdo se modificaram decisivamente. É sobretudo este último aspecto que importa considerar. Nas condições da década de 1940 os países latino-americanos não haviam, ainda, adquirido sua própria auto-consciência. Acabavam de descobrir, com surpresa, o fato de que eram subdesenvolvidos — fato de que não tinham precedente consciência histórica — e não sabiam bem a que atribuir tal condição. Predominava, então, a opinião de que o subdesenvolvimento decorria de insuficiente esforço prévio de capitalização e situava os países da região numa etapa correspondente à fase pré-industrial dos países centrais, da qual sairiam, seguindo o roteiro de Rostow, a partir da etapa do "take off".

A essa falta de autoconsciência se acrescentava, na década de 1940, a falta de suficientes recursos humanos para planejar e administrar o desenvolvimento, bem como de instituições que o promovessem. Vivendo, ainda, o momento incipiente da industrialização por substituição de importações, os países da região eram fornecedores internacionais de produtos primários, em transações em que os agentes ativos eram os importadores externos e não os "traders" locais. As instituições políticas desses países, por outro lado, eram completamente inadequadas para atender a suas necessidades sócio-econômicas. Exprimiam formas distorcidas de um liberalismo oitocentista, que a realidade social jamais deixara efetivamente funcionar. Donde a contradição entre o liberalismo das tradições políticas e a freqüente existência de governos militares, supostamente a serviço da futura restauração das instituições liberais. Por outro lado, não dispunham os Estados latino-americanos de apropriadas condições regulatórias de suas respectivas sociedades, que continuavam sob o controle patrimonialista de notáveis, ao mesmo tempo em que se defrontavam, sem saber como fazê-lo, com as incipientes massas obreiras, que exigiam seu lugar ao sol.

Três décadas mais tarde os países latino-americanos, particularmente os países grandes da região, apresentavam um quadro completamente diferente. Seu processo de industrialização, ora conduzido de forma deliberada e eficaz por Estados dotados de apreciável capacidade regulatória, atingiu um elevado nível, reduzindo a dependência de manufaturas e equipamentos externos a uma pequena fração da demanda nacional. Convertidos em países predominantemente industriais, passaram a ter crescente participação na exportação internacional de manufaturas e de equipamentos. Enquanto, três décadas atrás, os Estados Unidos dominavam o comércio internacional desses países e constituiam o centro de referência para seu relacionamento com o restante do mundo, a posição relativa dos Estados Unidos, econômica e politicamente, se tornou significativamente menos importante, passando as transações com a Europa e o Japão, com outros países da América Latina e, crescentemente, com outros países do Terceiro Mundo, a representar mais de 2/3 do total.

Considerados em suas relações internas, esses países adquiriram uma visão bastante nítida de sua realidade e estão caminhando, ainda que com dificuldades e de forma não linear, para uma amplo consenso relativamente aos objetivos nacionais básicos. E certo que, até agora, não é satisfatório o nível de desenvolvimento sócio-político de nenhum país latino-americano. Mas o quadro de conflitos sócio-políticos ainda não submetidos a apropriada disciplina institucional constitui, sobretudo, um legado remanescente do passado. A verdade é que as sociedades latino-

-americanas, notadamente no caso dos países de maior desenvolvimento da região, estão se encaminhando, dentro de condições que lhes são próprias, para uma ordenação democrático-social. As formas remanescentes de autoritarismo militar, ainda ocorrentes nessas sociedades, nada tem a ver com o caudilhismo liberal de princípios do século. São administrações tecnocráticas de transição, no limiar de sociedades que, por sua dinâmica interna, se vão tornando cada vez mais integradas, e que tendem a formas crescentes de democratização do processo decisório e da repartição social do excedente. Tais sociedades se orientam cada vez mais a trabalhar dentro de economias de "mercado socialmente regulado", estreitamente entrosadas com a economia mundial mas sujeitas, pelo Estado nacional, a crescente disciplina do interesse nacional.

Ante essa nova realidade latino-americana a crise das Malvinas veio bruscamente trazer à tona a inconsistência interna do sistema interamericano, num processo em que a perda de vigência do TIAR importa menos por si mesma do que pelas realidades que exprime. Os países latino-americanos continuam mantendo, com os Estados Unidos, múltiplos e ademais crescentes interesses e valores comuns. Num certo sentido, somente agora é que esses interesses e valores se tornaram realmente comuns, enquanto, anteriormente, eram, apenas, potencialmente complementares. Mas essa importante área de interesses e valores comuns apresenta, também, numerosas contradições e faixas de conflito. Não existe, mais, um abrangente círculo de interesses e valores globais, no âmbito do qual se inscrevessem os interesses e valores próprios aos países latino-americanos. O amplo círculo de interesses e valores comuns é interceptado por círculos de interesses e valores específicos, que ultrapassam o perímetro do círculo geral. Nessas novas condições, nem os países latino-americanos podem, sem violentar alguns de seus mais básicos interesses e valores, delegar aos Estados Unidos a condução de seus negócios externos, nem os Estados Unidos, sem sacrifícios do mesmo gênero, podem assumir a automática proteção externa dos países da região. A O.E.A. perdeu legitimidade porque perdeu representatividade. E o TIAR perdeu viabilidade porque os inimigos deixaram de ser comuns, no âmbito interamericano.

## A crise latino-americana

Esse processo de perda de legitimidade, por parte da O.E.A. e de viabilidade, por parte do TIAR, não se realiza de forma tranquila e ordenada, dentro de condições em que instituições e mecanismos alternativos pudessem ser prontamente adotados, no relacionamento dos países latino-americanos entre si, com os Estados Unidos e com o mundo. Esse processo se realiza em termos de uma aguda crise.

Talvez a forma mais simples e sucinta de contemplar essa crise seja a de se a analisar em função das duas grandes clivagens que dividem o mundo, a Leste-Oeste e a Norte-Sul. Assim como é improcedente pretender, como tentou fazê-lo o presidente Reagan, reduzir todos os conflitos do mundo ao conflito Leste-Oeste, também seria improcedente supor que o conflito Norte-Sul é exclusivo ou omniabrangente. Uma das dimensões da crise que afeta a América Latina consiste, precisamente, no fato de que as realidades do conflito Norte-Sul, entre outros fatores, inviabilizaram o antigo sistema interamericano, sem que, com isto, tenham os países da região logrado um apropriado equacionamento de sua posição — e da defesa de seus interesses — no conflito Leste-Oeste.

Cuba e a eventual (e altamente problemática) transição da Nicarágua para o campo soviético, não são representativas de uma verdadeira opção alternativa para a América Latina. Exprimem, apenas, trágicas consequências do incompetente exercício, pelos Estados Unidos, de sua incontrolada hegemonia na América Central. O campo soviético não é uma opção para a América Latina, onde sociedades de cultura ocidental e sofisticadas aspirações de vida se recusam ao simplismo de um totalitarismo burocrático de coloração asiática. Diversamente do que ocorre com os países do Primeiro Mundo, entretanto, cujos interesses e valores podem ser razoa-

velmente preservados no âmbito protetivo da NATO, os países da América Latina são, ao mesmo tempo, membros culturais do Ocidente e membros sócio-econômicos do Terceiro Mundo.

Isto significa, entre muitas outras coisas, que o possível espaço de autonomia da América Latina, nas condições presentes, decorre predominantemente do equilíbrio de forças entre os dois blocos. É inerente à lógica da NATO ter por objetivo último, mais remoto ou mais próximo, alcançar decisiva superioridade de poder em relação ao sistema soviético. Este, por seu lado, persegue, em relação à NATO, objetivo equivalente, com a diferença — que ora não vem ao caso analisar — que o poder militar, para o sistema soviético, mais do que uma condição de defesa externa, é o próprio fundamento de sua unidade interna e de sua viabilidade política.

Opostamente aos dois blocos, o Terceiro Mundo, em geral, a América Latina, em particular, têm por objetivo o equilíbrio de poder entre as superpotências. Esse equilíbrio de poder é a condição de possibilidade de sua autonomia. Somente na hipótese em que esse equilíbrio estivesse na iminência de ser substituído por nítida predominância da União Soviética ou, então, no caso de efetiva deflagração de uma guerra geral, teria a América Latina de se alinhar com a NATO e participar, ativamente, do esforço de contenção do poder soviético. Tal circunstância cria para a América Latina, evidentemente, uma situação particular, dotada de riscos próprios e em relação aos quais os países da região se encontram, no momento, desprotegidos. Nem podem mais contar, pelos motivos já expostos, com a proteção do sistema O.E.A. TIAR, nem dispõem, atualmente, de eficazes modalidades alternativas.

Por outro lado, se se considerar a situação da América Latina em função da clivagem Norte-Sul, observar-se-á que, também nessa dimensão, a crise do sistema interamericano e das condições que prevaleciam, até início da década de 1960, deixaram seriamente desprotegidos os interesses latino-americanos. Tal circunstância resulta, basicamente, do fato de que, à agravação das contradições e tensões no relacionamento Norte-Sul, não se seguiu, em termos operacionais, uma consolidação interna dos interesses do Sul. O Terceiro Mundo, diversamente do que ocorre com os dois outros, não é um sistema, é uma condição. Condição marcada pela estrutural inferioridade de seus termos de relacionamento com os dois primeiros mundos e não compensada por um mínimo de compatibilização interna de seus respectivos interesses.

Ultrapassaria a bitola do presente estudo discutir, mais elaboradamente, essa falta de uma minimamente coerente compatibilização interna dos interesses do Terceiro Mundo. Mencione-se, apenas, para ilustração, a medida em que a diversificação interna do Terceiro Mundo, que poderia servir de base a um ativo e crescente intercâmbio Sul-Sul, é aproveitada em escala extremamente modesta. Opostamente, essa diversificação interna do Sul é astutamente utilizada pelos países centrais para maximizar as contradições internas e minar a unidade de ação do Terceiro Mundo. Considere-se, para esse efeito, a enorme escala que poderiam alcançar, em termos estritamente comerciais e reciprocamente vantajosos, a utilização dos excedentes líquidos dos países da OPEP para financiar, com tecnologia dos países de maior desenvolvimento relativo do Sul (os chamados NICs), grandes projetos comuns, desde o desenvolvimento da agricultura, nos países de menor desenvolvimento relativo, com maciça exportação de alimentos baratos para os próprios países da OPEP e para o resto do mundo, até ao atendimento de considerável parcela da demanda, pelo Terceiro Mundo, de manufaturas e equipamentos.

A crise do sistema interamericano, que se vem agravando, de forma latente, desde fins da década de 1960 e se tornou ostensiva na década seguinte, foi conduzida a sua máxima visibilidade pela crise das Malvinas. Ao se desacreditarem as instituições básicas do sistema interamericano, como a O.E.A. e o TIAR, a América Latina se defronta com a falta de instrumentos e instituições apropriados para preservar seus interesses e valores ante a dupla clivagem, Leste-Oeste e Norte-Sul, que segmenta o mundo. Ficaram, assim, os países latino-americanos, bruscamente expostos à visibilização de seu desguarnecimento, tendo cada um deles de lidar isoladamente, em condições de alta vulnerabilidade, com forças mundiais extremamente poderosas. Tais forças, originariamente representadas por Estados nacionais que continuam dispondo, muitas vezes, de um poder próprio muito superior ao de qualquer país latino-americano, se

acham, ademais, protegidas por sistemas coletivos (NATO-CEE-OECD) extremamente eficazes, que multiplicam por um alto coeficiente suas potencialidades econômico-militares.

**Macroproblemas brasileiros**

No quadro da crise do sistema interamericano o Brasil se defronta, em maior ou menor escala, com os mesmos problemas que afligem os demais países da América Latina, com a circunstância de que experimenta, de forma particular, certas deficiências de extrema gravidade. Entre estas últimas, duas se destacam por sua decisiva relevância: (1) o alto grau de dependência de petróleo importado e (2) o baixo grau de integração social do país. Muito diferentes, quanto a sua natureza e aos aspectos da vida coletiva brasileira por eles atingidos, esses dois macroproblemas estão, em última análise, na raiz da maior parte das deficiências do país e são a causa profunda, embora evidentemente não exclusiva, do crítico nível de vulnerabilidade ora alcançado pelo Brasil.

Produzindo apenas cerca de 25% do petróleo que consome e se encontrando ainda em fase incipiente o programa de substituição do petróleo por elementos extraídos da biomassa, o país depende, massivamente, da importação do combustível fóssil, sujeito, a largo prazo, a contínua e inexorável elevação de preços. Assim é que cerca de metade da totalidade da receita de nossas exportações — ora da ordem de US$ 25 bilhões por ano — é absorvida, presentemente, pela conta do petróleo. Tal circunstância, como é sabido, ademais de outros fatores, forçou o país a ingressar num longo processo de endividamento crescente. Tal situação, por sua vez, se dá numa fase da economia internacional caracterizada por extraordinária elevação da taxa média de juros, ora oscilando em torno de 15% ao ano. Assim, como também é do conhecimento geral, o serviço de nossa dívida externa, que alcançará a casa dos US$ 70 bilhões em fins de 1982, absorve a outra metade de nosso orçamento cambial corrente. Depende o país, por isso, para o atendimento de suas restantes necessidades e o conseqüente equilíbrio de suas contas, do ingresso anual de importantes novos recursos líquidos, sob a forma de investimentos e financiamentos diversos. Tal situação coloca o Brasil completamente à mercê do sistema bancário internacional, controlado pelos países centrais. E toda a política econômica do governo, sob a direção do ministro Delfim Netto, tem consistido exclusivamente, desde fins de 1980, em administrar a dívida externa, subordinando todas as relevantes decisões nacionais ao propósito de facilitar essa administração.

O segundo macrofator das debilidades do Brasil é seu baixíssimo nível de integração social. Profundamente marcado, por seu passado colonial e pelas características de sua economia durante, praticamente, todo o século XIX, pela dicotomia senhor-escravo, o país foi *conduzido a formar uma população segmentada pelas mais profundas diferenciações sociais.* Presentemente, a população brasileira, de 120 milhões de habitantes, apresenta um estrato, da ordem de 5%, correspondente à alta burguesia, inclusive os setores da alta classe média a ela associados e um estrato, da ordem de 25%, correspondente aos setores médios da classe média e à cúpula da classe obreira. Os 70% restantes da população brasileira se situam em nível de relativa ou de absoluta pobreza. Esta última categoria corresponde a quase 50% da população total. Nela está compreendido o conjunto do campesinato, o terciário urbano de trabalho não qualificado e os setores da classe obreira com remunerações próximas à do salário mínimo. A conseqüência dessa estratificação social é a extrema concentração da renda, presentemente a mais inequalitária do mundo. Os 10% de maior renda absorvem mais de 50% da renda total. Os 50% de menor renda têm, apenas, cerca de 10% da renda total.

A estratificação social de um país, sem prejuízo de outros fatores, é a principal determinante de sua estrutura política e da configuração geral de sua sociedade. As sociedades dotadas de elevado nível de integração social, em que as diferenciações de classe são atenuadas e não conduzem a extremos de riqueza e pobreza, tendem a elevados níveis de consenso, que vinculam indivíduos e grupos a interesses gerais comuns e asseguram, assim, grande estabilidade na tomada de decisões públicas, através de mecanismos democráticos, dentro de uma orientação

presidida pelos interesses sociais. Ao contrário, os países de baixo nível de integração social tendem a oscilar entre governos autoritários, antidemocráticos, orientados para a preservação do *statu quo* e governos populistas, de origem democrática, mas que são propensos, através de políticas redistributivas não sustentadas por recursos reais, a desestabilizar a economia nacional, suscitando crises que induzem ao estabelecimento ou ao retorno de formas autoritárias de governo.

No caso de um país como o Brasil a oscilação entre governos autoritários e governos populistas é patente, desde o Estado Novo, ao qual se sucede a democracia populista que vai até 1964, para dar lugar, de forma agravada, a um autoritarismo militar que persiste, até fins do governo Geisel. A oscilação entre populismo e autoritarismo é algo cuja gravidade ultrapassa, de muito, a decorrente falta de estabilidade e de continuidade políticas. Tal oscilação, se não for oportunamente corrigido o desequilíbrio social que a determina, terminará por conduzir a formas estáveis de autoritarismo, ou de tipo fascista, como ocorreu com a Espanha de Franco, ou de tipo comunista, como ocorreu com a União Soviética.

Por outro lado, a falta de integração social constitui um insuperável obstáculo ao desenvolvimento geral de um país. Gera um sistema econômico perverso, que funciona para setores minoritários, em detrimento das grandes maiorias, para o exterior, em detrimento do mercado doméstico, submetido a crescentes formas de dependências, relativamente aos países centrais, em detrimento da autonomia nacional, e marcado por intrínseca falta de estabilidade, que o torna particularmente vulnerável a todas as crises. Gera-se, assim, uma sociedade destituída de efetiva unidade interna, incapaz de sacrifícios coletivos, crescentemente comandada por formas cínicas e anti-sociais de utilitarismo individualista. Tal sociedade, entre outras conseqüências, se torna destituída de efetiva capacidade de autodefesa e, como o demonstra a história de todas as sociedades desintegradas, termina sendo submetida a alguma forma de dominação externa.

**Adequação e alienação**

Os agudos problemas brasileiros, decorrentes, em última análise, dos dois macroproblemas precedentemente indicados e agora agravados pela exacerbação de nossa vulnerabilidade, com a crise das Malvinas e a desarticulação do sistema interamericano, têm produzido, no curso do tempo, reações muito diversificadas. É alvissareiro ressaltar o fato de que, de um modo geral, as reações mais recentes tendem, a meu ver, a ser adequadas à realidade do país, enquanto, outras, anteriores, se caracterizaram por profunda alienação.

Entre as mais recentes destacarei, em momentos diferentes do processo nacional, duas ordens de reações particularmente relevantes e adequadas. Mais recuado no tempo se encontra o conjunto de reações que conduziram o governo Geisel, por iniciativa própria, mas sob forte incentivo de amplos setores da opinião pública, a decidir encaminhar o país para sua redemocratização. Compreendeu o presidente Geisel, entre muitas coisas, que o autoritarismo militar havia esgotado seu potencial de aceitabilidade, que o país só poderia ter um desenvolvimento estável sob regime democrático e que a própria defesa dos interesses internacionais brasileiros requeria a legitimidade democrática. Esse entendimento das coisas, por parte do presidente Geisel, foi compartilhado por decisivos setores das Forças Armadas e foi, igualmente, adotado pelos setores mais esclarecidos de nosso empresariado e, de um modo bem amplo, pela classe média e pelos estratos populares do país. É graças a essas reações que se pôs em marcha o processo de abertura, a que o presidente Figueiredo vem dando efetiva continuidade.

O segundo conjunto de reações que me parece merecer destaque, também por sua relevância e adequação, são as recentemente suscitadas, pela crise das Malvinas, entre altos escalões de nossas Forças Armadas, inclusive os ministros da Aeronáutica e da Marinha, ao ressaltarem, de forma concordante com as idéias expendidas neste estudo, a alta vulnerabilidade a que ora se encontra sujeito o país. A crise das Malvinas — particularmente levando-se em conta

os aspectos precedentemente discutidos neste trabalho — deixou evidenciado o estado de impotência em que presentemente se encontra o Brasil. Impotência, de caráter instrumental, pela falta de apropriado equipamento moderno (como submarinos e mísseis autodirigíveis) de defesa. Impotência, em sentido profundo, pela total dependência do país de suprimentos externos de petróleo que, por sua vez, dadas as nossas condições, dependem do sistema financeiro ocidental. Impotência, também em sentido profundo, pela atual incapacidade da sociedade brasileira, em virtude de seus baixíssimos índices de integração social, de assumir sacrifícios coletivos e enfrentar, consistentemente, uma séria contingência nacional. Mas impotência, finalmente, também de caráter militar, pelo despreparo de nossas Forças Armadas, que há vários anos foram conduzidas e se concentrarem em funções policiais de contra-insurgência, com sacrifício de suas verdadeiras funções na defesa nacional.

Estas considerações conduzem ao outro aspecto da questão, concernente à forma alienada que, em períodos precedentes, assumiram importantes reações suscitadas pela problemática brasileira. Refiro-me ao conjunto de reações, nas Forças Armadas, no empresariado e em amplos setores da classe média, que se encaminharam, nos processos que conduziram ao movimento de 1964 e nos desdobramentos deste, a destacar, como fator determinativo de todos os nossos problemas, a presumida infiltração de agentes subversivos em importantes setores do país.

A "perspectiva subversivista", aplicada a nossas relações internacionais e a nossa defesa nacional, conduziu o Brasil, até a decisiva revisão de idéias levada a cabo pelo governo Geisel, a aceitar a tese, proposta pelo governo americano, de que as Forças Armadas brasileiras, como, em seu conjunto as latino-americanas, deveriam confiar aos Estados Unidos as responsabilidades de defesa externa, concentrando-se nas tarefas internas da contra-insurgência. Supunha-se, por um lado, que o único inimigo externo possível (implicitamente, a União Soviética) seria necessariamente comum aos Estados Unidos e aos países da América Latina. Supunha-se que a defesa externa de um país, notadamente no caso de um grande país, pudesse ser, completa ou quase completamente, confiada a outro país. E se supunha, finalmente, que as Forças Armadas de uma grande nação pudessem ser convertidas em um contingente de policiamento anti-subversivo sem, concomitantemente, se afetar os valores cívico-militares dessas corporações e o seu sentido ético-profissional. No caso brasileiro, creio não escaparia à mais tolerante análise crítica dos efeitos dessa opção — felizmente revista a partir do governo Geisel — a medida em que foi altamente negativa, em todos os seus aspectos.

Essa mesma perspectiva subversivista, aplicada aos negócios internos do Brasil, conduziu a considerar que a profunda crise social brasileira era, predominantemente, produzida por um grupo de agentes subversivos (cubanos, soviéticos e nativos) infiltrados em diversos setores de nossa sociedade.

É certamente preciso se ter em conta, na análise de diversas modalidades de perturbações sociais, a medida em que, com apreciável taxa de arbitrariedade, possam ser suscitadas por minorias sectárias. Tal foi, certamente, o exemplo clássico da rebelião comunista de 1935, no Brasil. Ou, em termos de agitação de extrema-direita, a insurreição integralista de 1938. Ou ainda, também em termos de agitação de direita, a artificial mobilização da opinião pública, em 1954, por Carlos Lacerda e o "Clube da Lanterna", contra o suposto "mar de lama", que levou ao suicídio o presidente Vargas. Tais manipulações existem e, na preservação das instituições, ainda que se deva sempre dar precedência às medidas encaminhadas para a desmistificação dos agitadores e para o reforço das legítimas expressões da vontade popular, é também necessário adotar, oportunamente, medidas contra-insurgenciais, que levem à responsabilização penal dos transgressores da ordem pública.

Vista a questão por um ângulo ainda mais particular, é preciso igualmente reconhecer que, mesmo em sociedades abertas e democráticas, dotadas de instituições legítimas e representativas e, o que é mais, fundadas em uma ordem social basicamente equânime, na qual as verdadeiras reivindicações sociais têm caráter incremental e se exercem por via negocial, como é presentemente o caso dos mais adiantados países da Europa Ocidental, pequenos grupos sectários podem, através do terrorismo, como ocorre na Itália e na Alemanha, causar profundas

perturbações sociais. Em tal hipótese, a defesa da sociedade, embora nunca dispensando esforços de esclarecimento e de desmistificação, depende, predominantemente, de eficazes dispositivos de contra-insurgência, que localizem os terroristas e os submetam à aplicação das leis penais.

A contra-insurgência, entretanto, como o evidenciam os exemplos anteriores, é uma atividade secundária e marginal, relativamente às verdadeiras crises sociais. A essência destas sempre consiste na existência de um intervalo intolerável entre a condição social de setores explorados, freqüentemente majoritários, e a tomada de consciência, por tais setores, de que a sociedade poderia e deveria ser organizada de forma mais equânime. Somente a oportuna adoção de reformas sociais permite a uma elite, cujos privilégios foram desmistificados, restabelecer a harmonia de uma sociedade, elevando sua taxa de integração social. No caso brasileiro, de 1964 ao governo Geisel, a perspectiva subversivista e a obsessão contra-insurgencial, dela decorrente, impediu que se utilizasse o acelerado desenvolvimento econômico de que se beneficiou o país, entre 1968 e 1973, para se pôr em prática um eficaz programa de desenvolvimento social, que elevasse as habilitações e as condições de vida das grandes massas, integrando-as em nossa sociedade. Os resultados dessa alienação são o agravamento de nossa crise social, operando como um dos principais fatores determinativos de nossa presente vulnerabilidade. E a decorrência do desnecessário prolongamento e agravamento de nossa crise social é a circunstância de que a inadiável tarefa de recuperação de nossas grandes massas terá, agora, que ser levada a cabo a custos muito mais altos e em condições econômicas muito menos favoráveis.

## III. CONCLUSÕES

### Vulnerabilidade

A crise das Malvinas veio bruscamente pôe em evidência a inadequação do sistema interamericano, que se fora acentuando no curso de um longo processo, para regular o relacionamento dos países da América Latina com os Estados Unidos. A decisão, pelos Estados Unidos, de ignorar o TIAR, no episódio das Malvinas e de finalmente assumir uma posição de declarado apoio à Grã-Bretanha, prestando-lhe importante apoio logístico, desfez o mito da solidariedade continental. A crescente complexidade atingida pelos países da América Latina, sobretudo os de maior desenvolvimento relativo, modificou, correspondentemente, seu relacionamento internacional. Os Estados Unidos deixaram de centralizar o comércio exterior da américa Latina e de constituírem o necessário marco de referência de suas relações internacionais. Perderam vigência, assim, as suposições em que se fundava o sistema interamericano, com a O.E.A. (solidariedade continental) e o TIAR (inimigo externo comum).

A desarticulação do sistema interamericano deixa os países da América Latina extremamente desguarnecidos, em suas relações internacionais, ante os conflitos Norte-Sul e Leste-Oeste. Não se logrou, no âmbito do Terceiro Mundo, operacionalizar as amplas possibilidades de cooperação que se poderiam realizar na linha Sul-Sul. E a América Latina, embora apresentando um mais alto nível de cooperação interna, continua ainda muito distante de poder operar como um sistema comparável a outros sistemas internacionais, como NATO, a CEE ou a OECD.

No caso particular do Brasil observa-se que, ademais de compartir, em maior ou menor escala, as dificuldades experimentadas pelo conjunto da América Latina, sofre de limitações específicas extremamente graves. Entre estas ressaltam, por um lado, as decorrentes da dependência de importação de petróleo, num momento em que o excessivo endividamento externo do país o coloca, praticamente, à mercê do sistema bancário internacional, controlado pelas potências centrais. Por outro lado, a baixa taxa de integração social do Brasil, que se

tornou a sociedade mais inigualitária do mundo, priva o país de condições internas para enfrentar sérias contingências nacionais e dificulta, particularmente, a instauração de instituições democráticas estáveis.

Esse quadro de profunda vulnerabilidade brasileira se vê agravado, no curto prazo, pela insuficiência de modernos equipamentos defensivos (submarinos, mísseis autodirigidos e outros) e pelo fato de que uma alienada perspectiva subversivista, que prevaleceu até recentemente, desviou as Forças Armadas para tarefas policiais de contra-insurgência, prejudicando, seriamente, seu preparo para as tarefas de defesa nacional, que especificamente lhe competem.

**Medidas urgentes**

O quadro de alta vulnerabilidade que caracteriza, presentemente, a América Latina, em geral, e o Brasil, em particular, embora só possa ser satisfatoriamente corrigido a prazo mais largo, requer e comporta medidas urgentes. Algumas, para atenuar, a prazo mais curto, essa vulnerabilidade. Outras, para dar prontamente um princípio de encaminhamento a indispensáveis providências de largo prazo.

Nas linhas a seguir, em conclusão deste estudo, procurarei enunciar o que, a meu ver, constitui algumas das mais relevantes dessas medidas urgentes. Não se enquadraria na natureza e nos propósitos deste trabalho organizar as considerações que se seguem sob a forma, ainda que esquemática, de um plano de ação. As indicações a serem apresentadas não são auto-executáveis, mas constituem inferências de ordem prática de uma reflexão teórica, a partir das quais, numa outra perspectiva, poder-se-á extrair elementos de ordem operacional.

**(1) Três círculos regionais**

A desarticulação do sistema interamericano, assentado sobre a dupla base da O.E.A. e do TIAR, não significa que tenham desaparecido as realidades que nele se encontravam. O que desapareceu foram os mitos da solidariedade continental e do inimigo comum. Excluídos esses mitos e todos os seus derivados, resta a existência de um grupo de países extremamente diversificados, que têm muitos interesses comuns. Isto delimita um amplo círculo de importantes relacionamentos, de caráter predominantemente comercial, a serem preservados e expandidos. Se a O.E.A. e o TIAR não teñ mais sentido — e devem ser considerados de forma correspondente — o intercâmbio interamericano tem crescente sentido. Os Estados Unidos, os países anglofonos do Caribe e a América Latina mantêm, entre si, relações comerciais e financeiras e relações de cooperação científica e tecnológica a serem adequadamente preservadas e desenvolvidas.

Um segundo importante círculo de relacionamentos a ser preservado e desenvolvido, na região, é o que concerne os países latino-americanos. A desarticulação do sistema interamericano requer, de parte da América Latina, uma nítida e tranqüila delimitação entre relacionamentos de caráter objetivo, como os mercantis ou científico-tecnológicos, que devem abranger todos os países americanos, e relacionamentos com implicações subjetivas e de ordem cultural, que envolvem certos níveis mínimos de solidariedade e devem ser exclusivos dos países íbero-americanos. A América Latina só tem um suficiente potencial de solidariedade quando reduzida aos países neo-ibéricos da região, ou seja, quando reduzida a suas origens históricas e a sua accepção tradicional.

Um terceiro importante círculo de relacionamentos a considerar diz respeito à América do Sul. Não se trata de estabelecer distinções de natureza ou qualidade entre países sul-americanos, centro-americanos e o México. São todos eles, a igual título, países latino-americanos, portadores da mesma tradição neo-ibérica. A razão pela qual importa considerar a América do Sul como um círculo específico, sem prejuízo dos outros dois, mais amplos, é estritamente pragmática. A América do Sul, nas condições presentes, é o único setor

da América Latina dotado, para fins de defesa, de individualidade operacional, susceptível de ser convertido em um sistema próprio. A complexidade dos relacionamentos existentes na área do Caribe e da América Central, em que, á diversidade de tradições culturais se somam diversidades de alinhamento estratégico, como no caso de Cuba, — e eventualmente da Nicarágua — e muitos outros complexos problemas sócio-econômicos e políticos, tornam aquela região completamente destituída de condições para que integre, de forma coerente e útil, um sistema defensivo unificado. Tal situação torna pouco viável, operacionalmente, a inclusão do México num sistema defensivo comum, cuja continuidade estaria interrompida pela ampla faixa caribo-centro-americana. Acrescente-se que a circunstância de o México estar territorialmente encravado no sul dos Estados Unidos, como imensa fronteira comum, torna os problemas de defesa do México inevitavelmente comuns com os da defesa dos Estados Unidos, o que imprime características particulares e únicas à situação estratégica do México.

A decorrência a extrair, da existência dos três círculos regionais precedentemente referidos, é a urgente necessidade de se considerar em função deles as relações dos países latino-americanos entre si, com os países anglofonos do Caribe e com os Estados Unidos. Avulta, assim, a necessidade de se substituir a falsa retórica interamericana e suas desconjuntadas instituições, como a O.E.A. e o TIAR, por um realístico relacionamento de caráter comercial e científico-tecnológico, baseado em adequados mecanismos. Avulta, por outro lado, a necessidade de se imprimir maiores operacionalidades à solidariedade latino-americana, mediante uma nova e consciente decisão política dos países da região.

Ênfase particular, entretanto, precisa ser dada ao imperativo de preparação e constituição de um sistema integrado de defesa da América do Sul. Se os países da região, notadamente no caso dos de maior desenvolvimento relativo, aspiram a um destino próprio e a uma razoável margem de autonomia, precisam urgentemente se dar conta de que, nas condições resultantes da desarticulação do sistema interamericano, sua vulnerabilidade internacional atingiu um ponto crítico. Somente a prazo excessivamente largo poderiam os maiores países da região, como o Brasil, por exemplo, adquirir, isoladamente, condições que lhe assegurassem internacionalmente alguma credibilidade defensiva. E quando se considera que um país como o Reino Unido, que dispõe de tais condições e está firmemente inserido no sistema coletivo de defesa da NATO, não vacilou, em sua confrontação com um país incomparavelmente menos equipado, como a Argentina, a pedir a assistência dos Estados Unidos, pode-se avaliar a medida em que é indispensável, para a América do Sul, a organização de um sistema integrado de defesa.

## (2) Brasil: petróleo e dívida

A curto prazo, o maís crítico aspecto da vunerabilidade brasileira é a total dependência do país da manutenção de um fluxo mínimo de importação de petróleo, cuja aquisição depende, por sua vez, do ingresso de um outro fluxo mínimo de recursos líquidos proporcionados pelo sistema financeiro internacional. O círculo vicioso petróleo-endividamento externo submete o Brasil completamente à discrição de interesses e agentes alienígenas. Jamais, em toda a história do país, foi maior seu grau de dependência em relação às potências centrais.

Contemplada a situação brasileira, realisticamente, nessa perspectiva, torna-se evidentemente absurda a suposição de que se possa, a prazo relativamente largo, superar tal contingência, mediante a simples boa administração da dívida externa. É evidente, por um lado, que uma política econômica concentrada na administração da dívida tende a suscitar uma recessão interna, que retarda nossos processos de desenvolvimento, inclusive no tocante à exploração da biomassa. É evidente, por outro lado, que a substituição de petróleo por elementos extraídos da biomassa importará no decurso de mais um decênio, num período de superaceleração histórica em que um país das dimensões do Brasil não pode, sem custos inaceitáveis, manter por tanto tempo sua crítica vulnerabilidade internacional.

A conseqüência a extrair dessas considerações é o urgente imperativo, por parte do Brasil, de preparar e pôr em execução um plano de emergência que reduza a limites aceitáveis, no mais

curto prazo possível, a crítica vulnerabilidade que ora lhe impõe o círculo vicioso petróleo-dívida externa. Um plano dessa natureza, de execução obviamente complexa, requer um amplo conjunto de providências, que vão desde o substancial incremento de nossos estoques de petróleo, com seu correlato financeiro, até a adoção de políticas e medidas que nos conduzam, desejavelmente, a dispor de fontes mínimas de suprimento petrolífero independentes de formas convencionais de pagamento.

Esse mesmo tipo de plano e as contingências a que busca responder exigem, correlatamente, uma nova perspectiva na administração da dívida externa brasileira. Trata-se, em suma, do fato de que a mera ortodoxia monetarista não dispõe de condições para resolver uma problemática que envolve a totalidade dos interesses nacionais. As alternativas ao ortodoxismo monetarista são, sem dúvida, extremamente complexas e árduas. Excluindo de consideração, pelo menos inicialmente, as alternativas não convencionais, tudo indica que o encaminhamento da administração de nossa dívida externa em termos compatíveis com a aceleração de nosso desenvolvimento requer uma reformulação da própria dívida.

Tal reformulação envolve múltiplos e complexos aspectos, cuja análise extravasaria completamente a natureza deste estudo. Assinalarei, apenas, três pontos que me parecem cruciais. O primeiro, admitido por todos os analistas, se refere à necessidade de um reescalonamento, que reduza a excessiva concentração dos débitos sobre o curto prazo. O segundo ponto a mencionar diz respeito à necessidade de converter a maior parcela possível da atual dívida em exigíveis de outra natureza, como ativos mobiliários brasileiros e outros. O terceiro ponto, finalmente, se relaciona com o fato de que a compatibilização entre a dívida externa e o desenvolvimento nacional somente parece possível na medida em que sejam substancialmente ampliadas nossas margens internacionais de crédito. A apropriada liquidação da dívida, no recíproco interesse dos credores e do Brasil, requer o aditivo de massivos recursos novos, que permitam, notadamente, incrementar a escala e a velocidade do programa de exploração da biomassa. O Brasil é a Arábia Saudita da biomassa e esta, por sua vez, é a fonte de combustíveis substitutivos do petróleo para o fim do século. Trata-se, assim, de expandir e acelerar, com o necessário apoio internacional, essa inesgotável fonte de novos combustíveis, no interesse geral do mundo e do Brasil.

### (3) Brasil: crise social

As dimensões internas da vulnerabilidade brasileira, embora possam aparentar menos urgência do que as externas, são, na verdade, ainda mais graves e exigem medidas não menos prontas. O Brasil é um vulcão social à beira de uma explosão. A grande maioria dos brasileiros se encontra na faixa da pobreza relativa ou absoluta, esta última incorporando cerca de 50% da população. A intensiva urbanização que ora compreende cerca de 70% da população e a universal difusão, por todo o país, pelo rádio e pela televisão, de informações e imagens correspondentes ao seu setor moderno, tornaram inaceitáveis, para as grandes massas, as miseráveis condições em que vivem.

Confrontado com esta situação, o país não pode escapar a uma clara alternativa: ou se mobiliza, imediata e seriamente, para pôr em execução um plano de desenvolvimento social que eleve significativamente o padrão de vida das grandes massas e as incorpore às dimensões modernas do país, ou o país será submetido a incontroláveis crises sociais, em que aspirações populistas e socializantes entrarão em violento conflito com expectativas conservadoras, tornando inviável, em qualquer dos casos, o desejado encaminhamento do país para uma estável democracia social.

Nas condições contemporâneas a instituição, num país subdesenvolvido, de uma estável democracia social não constitui, apenas, um objetivo desejável por respeitáveis razões humanísticas. Constitui o requisito básico para que o país disponha daquele mínimo de integração social que o torne apto a enfrentar, consistentemente, as vicissitudes a que, inevitavelmente, estará exposto, internacionalmente, para preservar sua autonomia e,

domesticamente, para conseguir superar seu subdesenvolvimento. Todo autoritarismo, num país subdesenvolvido, se paga, em nossos dias, às custas de dependência externa, relativamente à União Soviética, para os autoritarismos de esquerda ou aos Estados Unidos, para os de direita. A difícil condição de autonomia, para os países periféricos, requer, entre outras condições, um relativamente elevado grau de integração social, que assegure a efetiva unidade da sociedade ante as pressões externas e internas a que necessariamente as sujeita seu próprio projeto de autonomia e de desenvolvimento.

**(4) Brasil: despreparo da defesa**

Entre as medidas urgentes requeridas para a minimização da crítica vulnerabilidade ora ostentada pelo Brasil se incluem, sem nenhuma dúvida, diversas de caráter militar. Destacarei, dentre essas, as duas ordens de providências que me parecem mais relevantes.

O primeiro grupo de providências que requerem pronta adoção já foi objeto de oportunos comentários pelos ministros militares e se refere ao nosso reequipamento defensivo. Embora determinados setores de nossas Forças Armadas tenham continuado, a partir de 1964, orientados para a defesa externa e preocupados em manter, na modesta medida dos recursos disponíveis, a atualização de nosso equipamento, a doutrina da contra-insurgência desviou para o policiamento da subversão as principais energias de nossas corporações militares, em detrimento de suas funções específicas.

O aparelhamento da defesa brasileira, assim, é hoje sensivelmente inferior ao que as condições tecnológico-econômicas do país poderiam permitir. Daí a necessidade de uma drástica revisão de nossa política de reaparelhamento defensivo. Importa, como corretamente o salientaram os ministros Maximiliano da Fonseca e Délio Jardim, orientar nossa política de reaparelhamento defensivo pelo princípio de conferir total primazia ao desenvolvimento da indústria nacional de equipamentos militares. Mas importa também, como realisticamente o admitiram as mencionadas autoridades, adquirir no exterior, enquanto não se os produza no país, os equipamentos mais sofisticados requeridos para assegurar credibilidade internacional a nosso potencial defensivo.

Como consideração final sobre esse tópico, conviria salientar o fato de que, nas condições contemporâneas, e para um país como o Brasil, os requisitos de defesa própria vinculados ao propósito de assegurar um razoável nível de autonomia internacional são, marcadamente, independentes do conflito Leste-Oeste. Países como o Brasil, isoladamente, ou no âmbito de coligações como o que poderia e deveria ser um sistema integrado de defesa da América do Sul, não se podem confrontar diretamente com as superpotências. Como já foi dito neste estudo, a tais países convém a preservação do equilíbrio estratégico entre as superpotências. Se, para a infelicidade do mundo tal equilíbrio vier a ser rompido, o Brasil e os demais países da região terão necessariamente de se alinhar, com os Estados Unidos, contra a União Soviética. E nesse caso, evidentemente, competiriam aos Estados Unidos as responsabilidades estratégicas para a contenção do poder soviético. Essa a razão pela qual, nas condições contemporâneas, conflitos que não envolvam diretamente as superpotências dificilmente serão nucleares. O emprego de meios nucleares, em ampla escala, continua uma faculdade privativa das superpotências. O emprego, em pequena escala, para mero efeito de demonstração, de artefatos nucleares, não teria, estrategicamente, efeitos decisivos ou simplesmente compensatórios. Tal iniciativa, com efeito, produziria tão graves reações, entre as superpotências, que ou conduziria à penalização de seu emprego ou, eventualmente, à catastrófica generalização do antagonismo. Caso em que se modificaria, radicalmente, a natureza do conflito.

Encerrando estas reflexões, importaria um breve comentário final sobre o segundo grupo de providências requeridos pela indispensável e urgente revisão de nossa política de defesa nacional. Trata-se da necessidade de considerar frontalmente, extraindo as devidas conseqüências, as falácias da perspectiva subversivista, no tocante às funções de nossas Forças Armadas. O governo Geisel, como precedentemente se observou, levou a cabo uma decisiva

revisão de idéias, a esse respeito. Mas, por razões de política interna, adotou, na matéria, novos e apropriados rumos, sem proceder à necessária revisão crítica de nossa doutrina de segurança nacional.

O que está em jogo não são fúteis retaliações a respeito do passado, sob qualquer dos aspectos em que pudesse ser considerado. Nesse sentido, o Gen. Euler Bentes, quando disputou a presidência da República com o Gen. Figueiredo, assinalou, muito corretamente, que a evolução pacífica e consensual do Brasil em direção à instauração de uma sólida e estável democracia, impunha o requisito, não apenas jurídico, mas no nível das consciências, de uma recíproca e plena anistia em relação ao passado. O que está em jogo, portanto, é algo de totalmente distinto de qualquer propósito retaliatório, e que diz respeito à essência mesma do tipo de segurança nacional que compatibilize a democracia interna do Brasil com a eficaz defesa externa do país.

A respeito dessa questão é fundamental, como se tentou evidenciar neste trabalho, diferenciar o fenômeno da subversão, que tende a ocorrer em várias modalidades, e que demanda apropriadas medidas contra-insurgenciais, da crise social decorrente de intoleráveis níveis de miséria e pobreza e de excessiva concentração da renda. Envolver as Forças Armadas na tarefa anti-subversiva conduz a dar tratamento policial à questão social. A questão social se resolve através de oportunas reformas sociais. Reversamente, quando se encontrem em honesta execução sérios programas de desenvolvimento social, os movimentos subversivos se convertem em caso de polícia e devem ser levados à apreciação judicial por apropriados contingentes policiais.

A indispensável e urgente reformulação de nossa política de defesa nacional requer a correspondente revisão de nossa política de segurança nacional, que separe o social do policial. E que não desvie as Forças Armadas, com prejuízo dos valores que lhes são próprios, para tarefas que devem, e podem, ser confiadas, com apropriada eficiência, a forças de caráter policial.



# COOPERAÇÃO HORIZONTAL LATINO-AMERICANA-ÁRABE EM MATÉRIA DE PETRÓLEO

**Amaury Porto de Oliveira**

Ocupar-se das relações América Latina-Mundo Árabe, no campo da energia, é falar de petróleo e da OPEP.

Todos conhecemos a contribuição decisiva do venezuelano Pablo Pérez Alfonso e do saudita Abdullah Tariki para o nascimento da Organização dos Países Exportadores de Petróleo. Um segundo país latino-americano, o Equador, faz parte hoje dessa associação onde predominam países árabes. E os arquivos da OPEP fornecerão ao historiador as provas de como continuou a ser decisiva, no seio dela, a cooperação entre as duas regiões em apreço. Lembre-se, por exemplo, a troca de experiências entre a Venezuela e a Líbia, em 1969, a propósito das violações das normas de conservação das jazidas pelas concessionárias estrangeiras. As medidas de defesa do patrimônio nacional em conseqüência impostas pelo Governo de Trípoli iriam ter importância crucial, como é notório, para a irrupção da OPEP, em 1973, como uma das grandes forças da vida internacional.

Mas o próprio senhor Abdullah Tariki nos fornece nesta coletânea, com a sua imensa autoridade, uma visão da história da OPEP e do significado mundial dessa associação. Voltemo-nos então para o futuro e para área pouco estudada da grande problemática energética, na qual existem no entanto possibilidades sem fim de cooperação entre latino-americanos e árabes: a da satisfação das necessidades petrolíferas dos países do Terceiro Mundo que são importadores de petróleo.

Muito se escreveu nos últimos dez anos sobre o futuro energético da humanidade. Mas como salientou recentemente Jean-Romain Frisch, o Terceiro Mundo foi em geral tratado, no quadro dessa massa de escritos, como um termo de arredondamento de projeções sobretudo preocupadas com os problemas dos países industrializados. "Abordado quase sempre como um todo, sem atenção para com suas especificidades regionais, o Terceiro Mundo raramente é examinado à luz de metodologias não tradicionais, com vistas à obtenção de conclusões que não sejam simples extrapolações de tendências"[1].

---

(1) Jean-Romain Frisch, "Avenir énergétique du Tiers-Monde", *in Revue de L'Energie* (Mai 1981), pg. 207;

Estudo aprofundado e bem orientado das perspectivas energéticas do Terceiro Mundo foi submetido à XI Conferência Mundial da Energia (Munique, setembro de 1980), pelo Comitê dos Problemas Energéticos dos Países em Vias de Desenvolvimento, criado na X Conferência (Istambul, setembro de 1977). O texto desse estudo já está ao alcance do grande público[2], e dele só retiraremos, para dar perspectiva à tese do presente ensaio, umas poucas verificações:

— salvo recessão econômica prolongada ou grave crise política que lhe barrem fortemente as possibilidades de desenvolvimento, o Terceiro Mundo poderá ver sua parte no consumo mundial da energia crescer, de 25% em 1976, para 40%, no ano 2000, e 50% em 2020;

— paradoxalmente, e em razão da explosão demográfica, o Terceiro Mundo continuará a consumir pouca energia, no nível dos indivíduos: um ser humano sobre dois ainda só disporá, em 2020, do insumo dito hoje de limiar do desenvolvimento (0,8 tep/hb);

— duas regiões do Terceiro Mundo, no entanto, terão previsivelmente conquistado posição mais favorecida para os seus habitantes: a América Latina e o Oriente Próximo; o consumo energético médio nessas duas regiões poderá situar-se, no ano 2020, em 2,5 tep/hb, ou seja, pouco abaixo do nível médio da Europa Ocidental nos anos 60 deste século.

Cabe, outrossim, registrar as projeções do citado estudo para a composição do balanço energético do Terceiro Mundo, no ano 2020;

— energias não comerciais tradicionais: o consumo terá normalmente caído, e não representará mais de 7-16% do consumo total;

— energia hidráulica: poderá ter alcançado entre 3.100-3.500 TWh, ou seja, o dobro da produção mundial atual;

— novas energias: 23% do consumo total;
— carvão: 3% do consumo total, só sendo de prever que se torne realmente importante nos países asiáticos de economia centralmente planificada (tendo a China por fulcro) e em países da América Latina como o Brasil ou a Colômbia;
— nuclear: poderá alcançar 9% do total, sujeito aos imponderáveis que o cercam;
— gás natural: deve continuar a progredir, chegando a 11% do consumo total;
— petróleo: fonte de energia mais bem adaptada, por suas qualidades intrínsecas, às necessidades de países que de um modo geral pouco modernizaram suas economias até o fim da Era do Carvão, o Terceiro Mundo terá mais dificuldade de passar-se dele do que os países industrializados; o consumo petrolífero do Terceiro Mundo poderá, por si só, superar na altura de 2010 o nível atual da produção mundial; a parte do petróleo no balanço energético no conjunto dos países em causa poderá ser de 32%, em 2020.

Duas conclusões se impõem, após o rápido resumo dos dois parágrafos anteriores. A responsabilidade especial, no prazo médio, dos países da América Latina e do Oriente Próximo (os países árabes basicamente, no tocante à segunda região) para com o futuro energético dos seus povos e dos povos do Terceiro Mundo em geral. E a importância crescente do petróleo para esses povos, em que pese à contribuição nada desprezível que outras fontes de energia podem dar ao balanço energético deles, e às oportunidades de cooperação também assim abertas, fora do petróleo, a árabes e latino-americanos.

Resta ver em que medida, e como, pode o petróleo ser base de uma cooperação entre países latino-americanos e árabes. Aqueles dentre eles que são membros da OPEP já muito vêm fazendo para ajudar seus pares do Terceiro Mundo a superarem os problemas trazidos pelo aumento do preço do petróleo. Mas a OPEP tem seu combate próprio com o mundo

---

(2) *Horizons énergétiques du Tiers-Monde 2000—2020*, Editions Techniques et Economiques, Paris (Avril 1981);

industrializado. Trata-se assim de delimitar uma área onde países em desenvolvimento, membros ou não da OPEP, possam cooperar na solução de problemas específicos deles.

oOo

Duas grandes interrogações pesam sobre todo o sistema internacional do petróleo neste momento (meados de 1981). Terá a demanda mundial dessa fonte de energia iniciado o seu declínio histórico? Terá o preço do barril de petróleo bruto atingido ao nível em que se tornará economicamente interessante, para o mundo industrializado, investir em energias de substituição?

De todos os lados surgem, com efeito, sinais de uma forte e persistente queda no consumo do petróleo nos países industrializados. E insinuações de estar a OPEP preocupada com a possibilidade de esses países já poderem desenvolver alternativas ao petróleo, em tempo mais curto do que o necessário para os países exportadores se liberarem da exploração dos hidrocarbonetos como a base única de suas sobrevivências.

Um sinal de alerta foi dado pela *Exxon* em dezembro de 1980. Na sua costumeira previsão de fim de ano para os desenvolvimentos energéticos, a companhia indicou um consumo mundial de energia no ano 2000 da ordem de 225 milhões de barris/dia de equivalente/petróleo, atribuindo 70 milhões b/d ao petróleo convencional e 7 milhões b/d aos petróleos sintéticos. Considerando que em 1979 fora de 66 milhões b/d a parte do consumo global de energia efetivamente coberta pelo petróleo, a projeção da *Exxon* (77 milhões b/d para todos os petróleos no ano 2000) representava considerável redução no ritmo atribuído ao crescimento da demanda do petróleo. Na previsão de fins de 1979, trabalhando com um preço de 18 dólares na época para o barril de bruto, a companhia antecipara 1% de crescimento anual para a demanda do petróleo até o fim do século. Em fins de 1980, apoiando-se em dados relativos ao período maio-outubro, quando o preço médio do barril de bruto já chegara a 32 dólares, a *Exxon* reduziu a 0,5% sua previsão do ritmo de crescimento anual da demanda[3].

Seis meses mais tarde, mesmo essa previsão reduzida da *Exxon* está sendo tida por exagerada. Em parte em virtude da recessão econômica nos países industrializados, em parte por causa do crescente uso do carvão, do gás natural e da energia nuclear como substitutos de algumas funções do petróleo, mas principalmente como decorrência da crescente "conservação" da energia, tanto sob a forma de retração do consumo (alteração nos hábitos de utilização dos veículos automotores, diminuição dos níveis de iluminação e aquecimento) como graças à maior eficiência no aproveitamento da energia (melhores métodos de produção industrial, carros menores e mais leves, insolação aperfeiçoada dos prédios), o fato é que a demanda mundial do *petróleo passou a cair de maneira a empalidecer inclusive previsões não de todo otimistas.*

O semanário *The Economist* descreveu o que se passa na Grã-Bretanha, por exemplo: "O país se está afastando do petróleo numa velocidade alarmante para as companhias petrolíferas. O consumo total de petróleo caiu de 16% no ano passado, reduzindo-se a 1,4 milhão b/d (algo mais de 70 milhões de toneladas no ano), ou seja, o nível mais baixo dos últimos quinze anos. Em 1981, é provável uma nova queda de 8%. Trata-se do mais abrupto declínio no consumo de petróleo dentre todos os países industrializados (...). Os homens do comércio do óleo na Grã-Bretanha, que em princípios dos anos 70 sonhavam com um consumo local de 2,8m b/d (o dobro do nível de 1980), estão agora a falar de uma 'reviravolta histórica' "[4].

Nos EUA, enquanto isso, ouvem-se lamúrias em torno das grandes quedas de rendimentos sofridas pelas *majors* do petróleo no primeiro trimestre de 1981. O imposto sobre os "lucros extraordinários" só estaria deixando ficar com as companhias de 15 a 20 por cento das entradas resultantes da supressão do controle dos preços domésticos do petróleo. E ainda mais enervante,

---

(3) Cf. *Petroleun Intelligence Weekly*, New York, 22.12.80; pg. 1.

(4) "Britain's Glut", *The Economist*, 4.04.81, pg. 25.

a forte redução da demanda dos derivados não lhes estaria deixando transferir ao consumidor o crescimento ocorrido nos custos desde o início do ano. A gasolina e o óleo para aquecimento acumulam-se sem compradores, apesar de o parque nacional do refino estar funcionando a apenas 68,75% da sua capacidade[5].

Quanto ao risco de vir a faltar colocação para o petróleo da OPEP, o próprio Ministro do Petróleo da Arábia Saudita chamou a atenção para isso. Numa palestra em janeiro de 1981 para os estudantes da Universidade de Petróleo e Minas de Dammam, observou Xeque Ahmed Zaki Yamani: "Se forçarmos os países ocidentais a investirem fortemente na busca de fontes alternativas de energia, eles o farão. Bastarão sete ou dez anos para a dependência deles em relação ao petróleo como fonte de energia reduzir-se a tal ponto que fiquem prejudicados os interesses da Arábia Saudita (...) Esse quadro se baseia em estudos científicos e encontra apoio em dados e cifras à disposição da OPEP e dos departamentos do nosso Ministério do Petróleo"[6]. Segundo Xeque Yamani, estudos elaborados por analistas neutros visualizam a participação da OPEP no suprimento mundial do petróleo como podendo reduzir-se, em futuro próximo, a 22 milhões b/d. Nas projeções da *Exxon* de dezembro de 1980, tal participação era vista com mais otimismo: 30 milhões b/d em 1990 e 29 milhões b/d no ano 2000.

oOo

Não é pretensão deste artigo tentar encontrar respostas finais para as dúvidas que pesam neste momento sobre o futuro do petróleo. Os problemas implícitos nas duas interrogações mencionadas no primeiro parágrafo vão ao fundo do relacionamento da OPEP com os países industrializados assinados na OCDE, terreno em que os fatores de ordem econômica cedem continuamente o passo a razões de ordem política, só totalmente captáveis pelos interessados diretos. A preocupação precípua do autor — nacional de um país em desenvolvimento importador de petróleo — é com os efeitos da conjuntura petrolífera em formação sobre países como o seu. É verificar se não há maneira de assegurar a esses países um suprimento adequado de petróleo. Para os países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos importadores de petróleo, é nefasta a tendência nascente à contração da produção mundial dessa matéria-prima, qualquer que seja o ângulo de onde se considere o problema.

Historicamente, parece inevitável que os países industrializados sigam buscando, através do aperfeiçoamento contínuo do desempenho tecnológico, maior eficiência energética. O Instituto Internacional de Análise Aplicada de Sistemas (Laxenburg, Áustria) vem estudando precisamente essa tendência, sensível desde o lançamento da Revolução Industrial, ao uso cada vez mais eficiente da energia. Seja empregando de forma mais econômica a fonte de energia do momento. Seja recorrendo a formas de energia sucessivamente mais versáteis, isto é, capazes de produzirem benefícios econômicos continuamente mais amplos do que os custos incorridos na instalação da infra-estrutura mundial necessária ao seu aproveitamento. Cedendo a essa estratégia tradicional de minimização dos custos, os países industrializados não somente estão res-

---

(5) "U.S. Oil Companies Expect Big Earnings Drop in 1st Quarter", *International Herald Tribune*, 31.03.1981.

(6) Uma tradução não oficial da palestra de Xeque Ahmed Zaki Yamani, intitulada "Petroleum — A Look Into The Future", foi publicada como suplemento especial de *Petroleum Intelligence Weekly*, 9.03.81; os trechos citados vêm à pg. 3. No mês de abril de 1981, a imprensa ocidental fez-se eco de prognósticos no sentido aqui indicado e que teriam sido emitidos numa conferência árabe-européia em Roma; num artigo no *Wall Street Journal*, 13.04.81, Youssef M. Ibrahim cita, por exemplo, o Vice-Secretário-Geral da OPEP, Fadhil al-Chalabi, como dizendo em súmula: "Preços reais substancialmente mais altos, no futuro, acelerarão sem dúvida o ritmo da transição (das economias industrializadas para as energias de substituição), reduzindo rapidamente em conseqüência a parte da OPEP nas necessidades totais de energia".

tringindo o seu consumo do petróleo, como aspiram de fato a substituí-lo por formas de energia ainda mais rentáveis: o urânio, o hidrogênio, idealmente a energia solar[7].

Também parece inevitável, e justa, a rejeição pelos países da OPEP à maneira como costuma ser tratada a sua produção petrolífera, nas projeções do suprimento mundial elaboradas pelos países industrializados. A artimética tradicional a respeito consiste em tomar-se a estimativa estabelecida para a demanda mundial do petróleo, dela excluir o montante relativo às economias centralmente planificadas, calcular em seguida as parcelas a serem cobertas pela produção dos próprios países industrializados e pela produção dos países em desenvolvimento não membros da OPEP, chegando então a um resíduo que se proclama ser a parte da OPEP no mercado. A contração efetiva ou potencial desse resíduo é, inclusive, encarada com satisfação, como sendo o caminho para a "destruição da OPEP". Uma das principais manifestações da nova ordem de coisas no sistema internacional do petróleo é a capacidade e determinação que passaram a demonstrar os países da OPEP no sentido de calcularem eles mesmos o nível de produção mais consentâneo com os seus interesses nacionais, oferecendo ao mercado o que dali sobrar depois de atendido o consumo doméstico.

Mas por inevitáveis e justos que sejam os processos mencionados nos dois parágrafos anteriores, sua ação convergente ameaça reduzir – já agora até mesmo em termos absolutos – a quantidade de petróleo a ser posta anualmente à disposição do mundo neste resto de século. E do ponto de vista dos países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos importadores de petróleo, isso aparece como uma quebra no cumprimento das obrigações de tipo mundial que o sistema internacional do petróleo parecia ter assumido.

Para um latino-americano, e brasileiro ainda mais, tal situação não é de todo inesperada. A experiência histórica da América Latina já ensinara, com efeito, que existem dois mundos do petróleo. O do sistema internacional, como tal compreendido o complexo industrial-comercial erguido pelas transnacionais petrolíferas da área da OCDE com apoio nas atividades de produção e exportação do bruto na antiga área das concessões. E o mundo das experiências nacionais, onde o petróleo local é antes de mais nada um fator de desenvolvimento interno.

Os países da antiga área das concessões se aliaram na OPEP e esta passou a conduzir brilhante combate de auto-afirmação dos países-membros diante dos interesses transnacionais. Mas a linha central dessa ação político-econômica da OPEP é concebida, como dizem abertamente seus documentos, tendo em conta a lógica das economias industrializadas.

O segundo mundo do petróleo é constituído pelos países (na sua quase totalidade países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos) que por determinação política sua, ou por não haverem seus recursos de hidrocarbonetos despertado o interesse das transnacionais, ficaram de fora do sistema internacional do petróleo. Os países da área comunista podem, em conjunto, ser vistos como caso especial desta situação, do qual não se ocupará este artigo.

oOo

Não será possível retraçar aqui a história do sistema internacional do petróleo. Registrar-se-á, apenas, como entre 1928-1934 os principais grupos transnacionais voltados para o petróleo (as chamadas "Sete Irmãs") concluíram entre si uma série de acordos (Convênio de Achnacarry e subseqüentes)[8] destinados a estruturar a produção e circulação global dos deri-

---

(7) Uma excelente apresentação do trabalho do I.I.A.A.S., no tocante a "Energy", é feita por Wolfgang Sassin, em *Scientific American*, September 1980, pp. 106–117.

(8) O convênio para a repartição do mercado internacional dos derivados, conhecido como "As Is Agreement", foi assinado a 17 de setembro de 1928, no vilarejo escocês de Achnacarry, inicialmente pela *Exxon*, a *Shell* e a *BP*; alguns meses mais tarde haviam aderido: *Mobil, Socal, Gulf, Texaco* e *CFP*. Entre 1930 e 1934, pelo menos três acordos inter-companhias, desenvolvimentos do convênio de Achnacarry, foram assinados: o Memorando relativo aos Mercados Europeus, de 1930; os Princípios para um Ajuste de Distribuição, de dezembro de 1932; e o Projeto de um Memorando de Princípios,de junho de 1934.

vados, ou seja, os produtos da refinação do petróleo bruto. E focalizar-se-á rapidamente o processo que esteou a obtenção internacional do bruto numa rede de campos gigantes, como tal compreendidos os capazes de permitir, durante toda a sua vida útil, a extração de pelo menos 500 milhões de barris de petróleo (um campo supergigante permite, pelo menos, 5 bilhões de barris).

O acontecimento decisivo para o desencadear do processo em apreço foi a explosão nos EUA (1930) do único campo supergigante até hoje descoberto em território contínuo da União americana (Alaska excluído): o campo do East Texas. Antes de 1930, já alguns campos gigantes tinham sido postos em exploração nos próprios EUA, e as *majors* do petróleo, nas suas incursões iniciais pelo grande mundo, já haviam exaurido a "Alameda de Ouro" do México, tendo passado a apoiar-se prioritariamente no supergigante Bolívar Costeiro, descoberto em 1917 na Venezuela.

Mas o East Texas, além das suas proporções extraordinárias para os EUA, surgira fora dos esquemas de produção e comercialização montados pelas *majors*. O campo fora descoberto por um prospector aventureiro, e quando as companhias se deram conta, encontraram-no repartido em milhares de lotes, entregues à avidez de pequenos proprietários. O derrame do petróleo "selvagem" do East Texas, conjugado com a violenta depressão econômica do início dos anos 30, quase pôs abaixo a estrutura de preços e de repartição dos mercados internacionais em elaboração através da série de convênios atrás citada. A explosão desse campo evidenciara como o grau de concentração já obtido na indústria internacional do petróleo não era bastante para assegurar o funcionamento tranquilo do cartel.

As *majors* reagiram em diversos planos. Nos EUA, a Lei Connally (*Hot Oil Act*) de 1934 e as "Leis de Conservação dos Campos" (impostas estas a ponta de baioneta aos pequenos produtores independentes) criaram as condições para o controle futuro de surtos de petróleo "selvagem". Na área das concessões, foi possível reagir à súbita "abundância" do petróleo reduzindo as produções locais (no Iraque e na Venezuela, por exemplo). De um modo geral, organizaram-se as companhias para digerir mundo afora os campos gigantes e supergigantes[9]. Entrou em cena, em suma, o importante fator para o qual chama a atenção Thierry de Montbrial: "A indústria petrolífera caracteriza-se por sua necessidade de organização. Em fases de rendimentos crescentes, a concorrência não pode só por si governar de forma durável os comportamentos, pois isso levaria à reclassificação permanente dos campos e, por via de conseqüência, à eliminação eventual de produtores ao azar das descobertas. Uma das respostas possíveis é a organização da indústria de maneira a atenuar os efeitos da casualidade (...) Tal é o grande quadro que permite compreender a história da indústria petrolífera, das origens até o fim dos anos 60"[10].

Richard Nehring, conhecido analista da *Rand Corporation*, efetuou em 1978 extensivo estudo do papel dos campos gigantes e supergigantes como espinha dorsal do sistema internacional do petróleo. Relacionou ele 272 campos com potencial superior a 500 milhões de barris, descobertos no período 1859-1975, e que tinham fornecido até este último ano 76,7% de todo o petróleo recuperado ou tido por recuperável no mundo. Cerca de 30.000 campos médios e pequenos forneciam os restantes 23,3%[11].

Dentre os 272 campos da lista de Nehring, 33 têm a categoria de supergigantes, a eles cabendo mais da metade do petróleo recuperado ou tido por recuperável até 1975. E o próprio autor acentua a importância especial desses campos: "Nos últimos cinqüenta anos, o cresci-

---

(9) Sobre o episódio do East Texas e as medidas controladoras tomadas pelas *majors*, cf: John M. Blair, *The Control of Oil*, New York, 1976, p. 126 e *passim*; Harvey O'Connor, *The Empire of Oil*, New York, 1962, p. 17 e *passim*.

(10) Thierry de Montbrial, *L'Energie, le Compte à Rebours*, Paris, 1978, p. 261.

(11) Richard Nehring, *Giant Oil Fields and World Oil Resources*, (prepared for the CIA, June 1978), Rand, Santa Mônica.

mento dos recursos petrolíferos recuperáveis já conhecidos e da produção mundial anual dependeu primordialmente da descoberta e desenvolvimento de campos supergigantes. Foram eles os responsáveis pelo grosso das adições fáceis e extremamente baratas às reservas e à capacidade de produção, das quais resultou o declínio nos preços reais do petróleo no quarto de século anterior a 1973. Foram eles que determinaram a preeminência do Oriente Próximo entre todas as regiões produtoras do mundo"[12].

Somente em 1950, porém, veio a produção petrolífera próximo-oriental a tomar a dianteira da latino-americana. No período 1918-1949, a América Latina em conjunto fora a segunda região produtora do mundo, atrás dos EUA. E a Venezuela, cuja produção era controlada em 99% por três das "Sete Irmãs" (*Exxon, Shell* e *Gulf*), chegou a suprir 40% do comércio internacional do petróleo.

Revendo-se a história desse comércio à luz da tese dos dois mundos do petróleo, torna-se necessário contrabalançar a explicação muito repetida de que o nacionalismo dos países latino-americanos afastou da região as grandes companhias, com as evidências de que as mesmas tiveram de todo modo um interesse fragmentário e limitado pela América Latina. Desde o século XIX buscou-se petróleo um pouco por toda parte no continente latino-americano. E se em grande medida o esforço correspondente foi obra de Governos e grupos nacionais, é fato também que as *majors* americanas e a *Shell* esquadrinharam a região nas três primeiras décadas deste século, a fim de sopesar as possibilidades do petróleo regional. Isso está minuciosamente relatado, por exemplo, na monumental história da busca mundial do petróleo, publicada pela *American Association of Petroleum Geologists*[13]. O que as companhias aprenderam, nesse balanço preliminar, transparece claramente no seu comportamento futuro em relação à América Latina. Nas condições de cinqüenta anos atrás, somente o México e a Venezuela revelaram capacidade produtiva ampla bastante para atrair o sistema internacional em estruturação. O México resistiu ao abraço do sistema (nacionalização em 1938), mas a Venezuela foi solidamente atada ao mesmo. Na altura de 1938, cinco campos gigantes (inclusive o supergigante Bolívar Costeiro) já haviam sido descobertos na Venezuela, país que na lista mais recente de Nehring detém 13 dos 27 campos gigantes atribuídos à América Latina. Nesse ano de 1938, estava sendo também completado o processo de "unificação da produção venezolana", amplamente descrito num famoso relatório da *Federal Trade Commision* americana e que consistira na extensão àquele país dos arranjos intercompanhias elaborados a começar por Achnacarry[14].

É significativo verificar como os poucos outros países latino-americanos pelos quais as *majors* continuaram a demonstrar relativo interesse são todos detentores de campos gigantes: o Peru (1), a Colômbia (1) e Trinidad-Tobago (2). A atração despertada pelo Equador ao final dos anos 60 tem por base a descoberta, ali, de dois campos gigantes. E se as transnacionais jamais abandonaram de todo a Argentina, mesmo nas épocas de triunfo máximo da *Yacimientos Petrolíferos Fiscales*, terá sido talvez com o olho no futuro. O largo da costa na ponta meridional da Argentina é hoje considerado, com efeito, juntamente com a Bacia de Campeche (México), como as duas áreas latino-americanas com potencial petrolífero ainda não explorado suscetível de pesar no suprimento mundial.

oOo

Pouco sentido faria, hoje, reabrir o debate que apaixonou duas gerações de latino-americanos, em torno da questão de saber se menos nacionalismo econômico não teria permitido maior aproveitamento dos recursos petrolíferos da América Latina. A luz da história transacta,

---

(12) Ibid., p. 61.

(13) Edgar Wesley Owen, *Trek of the Oil Finders: A History of Exploration for Petroleum*, Tulsa, 1975, *passim*.

(14) *International Petroleum Cartel*, relatório da FTC ao Senado Americano, 1952, pp. 171 e sgs.

parece totalmente ilusório imaginar que o sistema internacional teria dado desenvolvimento ótimo ao petróleo por toda parte. Sua concentração, a partir dos anos 30, nos campos gigantes teve duas motivações poderosas: (I) as "Leis de Conservação dos Campos" tendo introduzido nos EUA o chamado "rateio da procura pelo mercado", haviam erigido o custo de produção do barril marginal texano em elemento diretor do preço internacional do barril de petróleo bruto[15], assegurando retornos fabulosos de capital para quem controlasse a produção de custo unitário extremamente baixo possibilitada pelos campos gigantes; (ii) tais campos tinham a vantagem adicional de brindar aos seus detentores a importantíssima "capacidade produtiva excedente , isto é, a possibilidade de aumentar ou diminuir facilmente a produção local, conforme pedisse o mercado.

Voltando à descrição feita mais atrás, do sistema internacional do petróleo como o complexo industrial-comercial criado pelas transnacionais petrolíferas em função do bruto das áreas de concessões (os países hoje aliados na OPEP), é irrecusável verificar como o sistema girou sempre de acordo com as necessidades do núcleo de economias industrializadas. Nenhuma experiência de desenvolvimento nacional baseado no petróleo se conhece na área das concessões, antes das lutas da OPEP. O sistema internacional preocupava-se exclusivamente com assegurar o equilíbrio entre a demanda e a oferta mundiais do petróleo, segundo cálculos que tomavam em conta abundâncias ou escassezes relativas dos derivados no mundo industrializado, jamais as injeções de energia crescentemente requeridas pelos países em desenvolvimento.

Mesmo produções integradas no sistema internacional, como a do Iraque por exemplo, só eram desenvolvidas na medida daquela estratégia comercial. O Iraque é um dos países mais ricos de petróleo do mundo. Mas a *Iraq Petroleum Company*, sociedade formada pela *BP*, a *Shell*, a *Exxon*, a *Mobil* e a *Compagnie Française* des *Pétroles*, e que com duas subsidiárias locais detinha a concessão sobre todo o território iraquiano, só desenvolveu efetivamente a produção petrolífera em 0,5% desse território. É sobejamente conhecido como as "Sete Irmãs", preferindo por diversos motivos dar prioridade ao desenvolvimento do petróleo do Irã e da Arábia Saudita, mantiveram a produção iraquiana numa posição subsidiária a essas duas outras[16].

Até a irrupção da "Crise da Energia" no início dos anos 70, existia inclusive uma conspiração de silêncio no mundo industrializado em torno do tratamento do petróleo como matéria-prima. O sistema verticalmente integrado que as *majors* tinham implantado no mundo escamoteara, por assim dizer, a substância petróleo dos olhos do público. O que se via dele era o aparecimento mágico dos derivados numa extremidade do sistema, enquanto se ouvia falar de dólares a rolarem nos erários remotos dos emires. Mesmo nos debates ou publicações das Nações Unidas sobre matérias-primas, o petróleo não era incluído. Quando muito vinha mencionado em notas de pé de página. A explicação vigente para o tratamento à parte desse recurso natural era a de que as cifras relativas ao petróleo deformariam o quadro geral das atividades relacionadas com as matérias-primas. Isso em boa medida era certo, de tal maneira havia sido o petróleo segregado pelas transnacionais, da evolução econômica natural na área das concessões.

Mas a possibilidade de apoiar-se o mundo industrializado numa base de recursos naturais situada nos países não desenvolvidos tem limites estruturais, que terminaram por se fazer sentir. O Professor Nurul Islam aponta aspecto em geral esquecido da grande problemática petrolífera, quando chama a atenção num artigo recente para a inversão de posições que viera a ocorrer, no caso dos minerais energéticos, relativamente ao comportamento tradicional dos países industrializados. A história mostra como através dos anos permanece bastante estável a distribuição da produção mineral: 50% ficam com os países desenvolvidos, enquanto os outros 50% são repartidos mais ou menos igualmente entre os países não desenvolvidos e os de

---

(15) Sobre o tema, v. John M. Blair, op. cit. (7), p. 165.
(16) Cf. Edith ? E. F. Penrose, *Iraq: International Relations and National Development*, Londres, 1978, todo o Cap. VI. V. também John M. Blair, op. cit. (7), p. 83; Robert Engler, *The Brotherhood of Oil*, New York, 1977, p. 11.

economias centralmente planificadas. No caso do petróleo, verificou-se entre 1950 e 1970 um desvio dessa situação clássica. A parte dos países não industrializados cresceu de 17% para 40%, enquanto a parte dos países desenvolvidos caía de 65% para 32%[17].

É fácil perceber que o desvio resultara da corrida das *majors* aos campos gigantes e supergigantes das áreas das concessões. E que daí resultou também o súbito fortalecimento dos países exportadores de petróleo, aliados na OPEP. As *majors* iniciaram a recolhida acelerada para o interior do mundo industrializado (desenvolvimento do petróleo do Mar do Norte e das encostas árticas, retomada em grande escala das perfurações no território contínuo dos EUA, etc.) num movimento em pleno impulso no momento. E que é outra evidência de como as transnacionais simplesmente não poderiam ter dado desenvolvimento ótimo à produção petrolífera por toda parte.

oOo

As duas grandes interrogações que hoje pesam sobre o futuro a prazo médio do sistema internacional do petróleo surgem do seio mesmo do mundo industrializado. E o fator central capaz de explicar as alterações de perspectiva que estão ocorrendo no comércio internacional do petróleo pode ser encontrado num revés sofrido pelas *majors* diante da OPEP. Trata-se da súbita perda pelas "Sete Irmãs", em fins de 1978, do "excedente" de óleo cru até então mantido nas suas mãos.

Como é sabido, as *majors* basearam durante decênios o seu domínio do sistema internacional do petróleo no controle cerrado das disponibilidades e do fluxo mundiais do bruto. A partir de 1972 a OPEP atacou sistematicamente esse controle, através das tomadas de participação acionária pelos Governos hospedeiros nas companhias detentoras de concessões em cada um dos países-membros. De 25%, em 1972, a participação cresceu rapidamente para 51%, em 60% e até 100% em alguns casos. Mas mesmo onde a propriedade governamental se completava, a regra era deixar com as ex-concessionárias o cuidado de comercializar internacionalmente parcela substancial do petróleo produzido. Essa prática permitia às "Sete Irmãs", ainda em meados de 1978, satisfazerem às necessidades de todas as suas subsidiárias espalhadas pelo mundo e disporem, em conjunto, de um excesso da ordem de 3.700.000 b/d. Esse "excedente" de bruto era poderoso instrumento em mãos das *majors* para continuarem a regular o funcionamento do sistema internacional do petróleo.

Ora, a interrupção total em dezembro de 1978 das exportações petrolíferas iranianas representou para as "Sete Irmãs" a perda de 3.300.000 b/d. Vale dizer, despojou-as, para efeitos práticos, do valioso "excedente", nunca mais recuperado. As reações em cadeia saídas desse fato central determinaram o tumulto sobrevindo ao longo de 1979 no mercado ocasional de Rotterdam (no mês de maio de 1980 já vigoravam, ali, preços para o barril de "Arabian Light" superiores em 20 dólares ao preço oficial da Arábia Saudita — US$ 12,70 na época) e continuam a se fazer sentir em todas as mutações por que está passando o sistema internacional do petróleo[18]. Os países da OPEP tiveram seu poder de barganha fortemente incrementado,

---

(17) Nurul Islam, "Economic Interdependence Between Rich and Poor Nations", in *Third World Quarterly* (April 1981), p. 23.

(18) O terreno das transformações por que está passando o sistema internacional do petróleo após a Revolução iraniana está produzindo uma ampla literatura. Citem-se alguns trabalhos sugestivos: Pierre Terzian, "Les résultats financiers des nouveaux contrats d'exploration-production pétrolière dans les pays arabes et en Iran", in *Le Pétrole et le Gaz Arabes* (Paris, 1.05.80); Shell Briefing Service, *The Changing World of Oil Supply* (Rotterdam, June 1980); Jochen H. Mohnfeld, "*Changing* Patterns of Trade", in *Petroleum Economist* (Londres, August 1980); Nordine Ait-Laoussine, "OPEC Oil: Recent Developments and Problems of Supply", trabalho apresentado ao Segundo Seminário sobre Energia de Oxford (GB) em setembro de 1980, e reproduzido como suplemento ao *Middle East Economic Survey* (29.09.80). Compulsem-se também os sucessivos números da *OPEC Review* (Viena).

puderam liberar-se em boa parte da dependência em relação às *majors* para a comercialização internacional das suas produções, ampliaram a faixa de comercialização direta do bruto e renegociaram em termos bem mais favoráveis os contratos com as antigas concessionárias. Estas começaram de repente a achar que o petróleo não era tão bom negócio assim.

É possível na verdade perceber, em muito do que se começou a propalar sobre o "início do declínio histórico da demanda do petróleo", considerações de pura estratégia comercial. Na assembléia anual da *British Petroleum*, realizada em Londres a 2 de abril de 1981, o *chairman* da firma, Sir David Steel, foi muito explícito: "Quando se olha para a frente, o petróleo e o gás não parecem mais uma grande indústria". Sir David prognosticou a seguir como será a própria BP dentro de dez anos. O petróleo e o gás representarão quando muito 50% das inversões da companhia. Entre 10% e 12% das mesmas estarão dedicados à indústria química, outros 8% ao carvão e o restante se terá diluído em setores como a nutrição e os detergentes. Tal diversificação — frisou Sir David — não resultará simplesmente do desejo de gastar dinheiro, e sim da necessidade de assegurar a renovação do *cash-flow* da firma[19].

Preleções como essa, mais todo o noticiário a propósito de estrondosas aquisições pelas *majors* de companhias não petrolíferas, e mesmo não energéticas, criam a impressão de que as transnacionais estão, de fato, encetando a guinada para a era do após-petróleo. Os países da OPEP por sua vez, num gesto legítimo de salvaguarda das suas economias e de prolongamento da vida útil do seu grande recurso natural não renovável, reduzem continuamente suas produções petrolíferas, que de resto tenderão crescentemente a ser consumidas pelo mercado doméstico. Anuncia-se, pois, violenta contração da produção no âmbito do sistema internacional do petróleo. E se o fato vem ao encontro dos interesses dos dois blocos que interagem no sistema, cria perspectivas sombrias para os países em desenvolvimento e subdesenvolvidos importadores de petróleo. Eles tinham sido levados a basear nesta fonte de energia praticamente todo o esforço de modernização de suas economias, pela abundância de petróleo barato que em outros tempos interessara ao sistema internacional criar.

oOo

É tempo de falar do outro mundo do petróleo. O dos países, dotados ou não de riqueza petrolífera, que mais do que nunca vão agora precisar resolver em termos nacionais o problema do seu abastecimento. Países já avançados nessa via, como o México ou o Brasil, e países onde quase tudo está por fazer, embora para todos eles tenha o petróleo se tornado substância vital.

O Brasil também foi sopesado, nos anos 20 e 30, pelas missões esquadrinhadoras das *majors*[20]. Mas não chegou a entusiasmá-las. Somente em 1940, quando o esforço nacional já começara a desenvolver a bacia do Recôncavo baiano e já fora criado o Conselho Nacional do Petróleo (CNP), veio uma das "Sete Irmãs" (a *Exxon* no caso) a formular sem grande empenho proposta para "cooperar com o Governo na solução do problema do petróleo" no Brasil[21]. A proposta não conveio aos brasileiros, que estavam em vias de lançar uma das mais bem-sucedidas experiências de tratamento do problema petrolífero em termos nacionais.

Até meados dos anos 70, tudo o que se fez no Brasil em matéria de perfuração e lavra do petróleo foi conduzido pelo CNP e, a partir de 1953, pela Petróleo Brasileiro S. A. (**Petrobrás**). Esta última recebeu do CNP instalações e campos habilitados a produzir 2.700 b/d de petróleo bruto, bem como uma refinaria com capacidade para 5.000 b/d, numa época em que o consumo total de petróleo do país já era de 160.000 b/d. A geologia brasileira infelizmente não

---

(19). "BP to be less oily", notícia da alocução de Sir David Steel, in *The Times* (Londres, 3.04.81).
(20) Cf. Edgar Wesley Owen, op. c.it. (11), p. 1233 sgs.; sobre o assunto, ficando apenas na bibliografia americana, citem-se: Peter Seaborn Smith, *Petróleo e Política no Brasil Moderno* (Ed. da Universidade de Brasília, 1978), Cap. I, e Peter Evans, *A Tríplice Aliança* (Zahar, Rio de Janeiro, 1980), Cap. II).
(21) Cf. Gabriel Cohn, *Petróleo e Nacionalismo* (Difusão Européia do Livro, São Paulo, 1968), pg. 63.

correspondeu até agora ao sonho de abundância petrolífera que sempre eletrizou o Brasil. Todos os esforços da *Petrobrás* em terra e no mar ainda não lograram elevar a produção brasileira acima de um quarto de milhão de b/d[22]. A companhia veio a ser, contudo, um dos principais esteios da extraordinária expansão econômica do Brasil nos últimos decênios. Tendo escolhido modelo econômico apoiado na instalação de uma indústria de veículos automotores (1 milhão de automóveis, ônibus, caminhões e tratores fabricados por ano), o país veio a consumir mais de um milhão de barris diários de petróleo. E ano após ano, graças a um trabalho externo que incluiu pesquisa e lavra em outros países, graças ainda mais ao poder de barganha internacional por ela obtido, foi a *Petrobrás* assegurando o afluxo para o Brasil do petróleo a cada momento requerido. A partir de meados dos anos 60, tendo-se dotado de moderna rede de refinarias, ela tornou o país auto-suficiente no nível dos derivados.

O imenso hiato existente entre a produção e o consumo do petróleo, no Brasil mostra bem como seria absurdo estender ao Terceiro Mundo as considerações a propósito de abundância ou escassez do produto, características do funcionamento do sistema internacinal do petróleo. Essas abundâncias e essas escassezes são sempre relativas, ligadas aos altos e baixos cíclicos das economias de mercado. E mesmo hoje, quando se procura dar caráter definitivo à retração da demanda, isso tem pouco que ver com a base física dos recursos de hidrocarbonetos do mundo, ainda bastante ampla. O "fim" do petróleo expressa, antes de mais nada, a marcha irrecorrível das sociedades industrializadas para formas mais versáteis de utilização da energia. E dentro deste quadro, a estratégia de formação de capitais das grandes companhias petrolíferas. Para os países do Terceiro Mundo, o problema neste momento e por muito tempo ainda é como incrementarem o uso do petróleo.

A consciência de que existe esse problema — o da imperiosidade de assegurar sem tardança o abastecimento petrolífero do Terceiro Mundo — começa a preocupar as entidades internacionais. A OPEP dedicou-lhe alguns propósitos estimulantes no seu projeto de estratégia a longo prazo. Organismos regionais como a OLADE, latino-americana, ou a OPAEP, árabe, o mantêm nas suas agendas de trabalho. O Banco Mundial pôs em marcha, desde 1979, um programa de empréstimos para o financiamento específico de projetos energéticos no Terceiro Mundo. O Banco Interamericano de Desenvolvimento também distribui créditos com essa intenção. As Nações Unidas organizaram recentemente (Haia, 16-20.03.81) uma conferência dedicada ao tema: "Estratégias para a Exploração do Petróleo nos Países em Desenvolvimento".

Não será possível neste artigo passar em revista tudo que vem sendo dito ou feito nesses diversos foros. Muito menos proceder à crítica das idéias neles aventadas ou das iniciativas deles saídas. O autor esforça-se apenas por discernir, em meio à grande massa de opiniões e conclusões já disponíveis, onde se encontra o interesse de países como o seu, à luz da premissa de que existem dois mundos do petróleo.

Algumas balizas podem ser postas em relevo, para marcar a área que se está querendo focalizar.

No segundo mundo do petróleo, o recurso a essa fonte de energia não é função do mercado: preferência por ela, se há abundância e os preços são baixos; "conservação" e busca de fontes alternativas, se os preços são altos. Nos países em causa, praticamente não há condições para "economizar" energia. É preciso, ao contrário, recebê-la em grandes doses. E tirante eventuais recursos hídricos (fortemente aproveitados pelo Brasil, por exemplo) ou programas criadores como o programa brasileiro do álcool-motriz, é inevitável o petróleo. Na grande área em apreço, muito pouco ocorreu em termos de desenvolvimento econômico baseado no carvão e na estrada de ferro. Quase tudo o que de modernizante foi feito apoiou-se no petróleo,

(22) Não há no caso qualquer incapacidade técnica da empresa, que com os mesmos homens e recursos materiais descobriu por exemplo o campo gigante de Majnun, no Iraque; apesar também de vários anos de trabalho das transnacionais, sob a forma de contratos de risco, nenhuma descoberta de interesse comercial foi por elas feita no largo da costa brasileiro.

situação expressa no fato bem documentado de um crescimento 50% mais rápido para o consumo do petróleo no Terceiro Mundo, no período posterior à II Guerra Mundial, do que o crescimento correlato do consumo da energia em geral.

Parecem inaceitáveis as versões correntes para a quantificação dos recursos petrolíferos do planeta. O Professor Peter R. Odell, uma das inteligências mais ativas no presente na análise das múltiplas facetas da conjuntura energética, submeteu a exame rigoroso a afirmação de que as reservas finais de petróleo do globo (a soma das quantidades já extraídas do subsolo com as que ainda lá se encontrem) situam-se em torno de 2 trilhões de barris (2.000 x 109). Trabalhando em equipe com o Professor K. E. Rosing e pesquisadores do *Economisch Geografisch Instituut* da Universidade Erasmo de Rotterdam[23], Odell mostra como a afirmação em apreço foi sendo transformada em verdade consagrada ao longo dos anos 70, em função da "Crise da Energia". A cifra de 2 trilhões de barris para a base física do petróleo no planeta é extremamente pessimista, porém. Os soviéticos, por exemplo, fazem estimativas, talvez exageradas no outro sentido, da ordem de 11 trilhões de barris (11.000 x $10^9$). E o fato é que até o início dos anos 70 as próprias transnacionais demonstravam tranqüilo otimismo quanto às copiosas disponibilidades do petróleo "por muitos anos pela frente". Os Professores de Rotterdam mencionam um debate no qual R. A. Sickler, da Divisão de Exploração e Produção da *Shell*, veio a reconhecer que, ao insistir na idéia de 2 trilhões de barris, as *majors* não pretendem efetivamente indicar o montante final do petróleo do globo. A cifra em apreço representa estimativa "logisticamente restringida à luz do clima (para exploração e desenvolvimento) agora existente e em função do cenário (para o aumento das reservas) agora antevisto até por volta do ano 2.000"[24]. Em outras palavras, o horizonte mundial do petróleo é fixado de acordo com a estratégia comercial das *majors*.

Conforme as oscilações da política internacional e a trajetória seguida pela militância dos países do Terceiro Mundo na defesa dos seus interesses econômicos, as transnacionais acomodam sua avaliação dos recursos petrolíferos do planeta, reduzindo ou mesmo descartando o potencial de regiões inteiras. Na reunião das Nações Unidas atrás mencionada, foi ainda o Professor Odell que salientou como as *majors* têm, inclusive, deixado de atualizar suas cifras para certas áreas do Terceiro Mundo, à luz das novas teorias e hipóteses sobre as ocorrências de petróleo e gás, ou do conhecimento geológico em acelerada mutação. Isso é particularmente gritante em relação à América Latina, onde as cifras usadas faz poucos anos pelas companhias já estão quase sendo cobertas apenas pelas reservas comprovadas, prováveis e possíveis do México. Os países do segundo mundo do petróleo precisarão corrigir, por seus próprios meios e em coordenação entre si, o defeituoso banco de dados e interpretações montado dentro de uma outra lógica pelo sistema internacional.

Cerca de 90% dos recursos financeiros e humanos relacionados com a produção e a circulação do petróleo no quadro do sistema internacional estão sob controle do mundo industrializado. Racionalizando este fato, as *majors* difundem a tese de que a indústria do petróleo é una e por definição internacional. A "internacionalidade" tem consistido no atrelamento ao núcleo industrializado de zonas de produção a custos baixos, onde se coletam rendas econômicas volumosas necessárias para equilibrar os custos altos da produção nas zonas centrais. Com a perda, em virtude da ação da OPEP, das minas de ouro das antigas áreas de concessões, as transnacionais passaram a tatear o planeta com seus contratos de risco, à busca de novos pactolos. No momento, alguns paraísos fiscais estão surgindo na África Ocidental, consoante clamou na edição de 16.04.81 o boletim *Arab Oil and Gas* (há exemplos, naquela região, de países onde as operadoras estrangeiras estão ganhando de 7 a 10 dólares por barril de bruto produzido). Não há, porém, eqüanimidade internacionalista na reaplicação dos lucros.

(23) Peter R. Odell Kenneth E. Rosing, *The Future of Oil*, (Londres, 1980), *passim*.
(24) Odell & Rosing (op. cit. (21), p. 29, n. 2;

São conhecidas as cifras que mostram o grosso dos investimentos das *majors* sendo feitos nos EUA, nas "zonas seguras" como o Mar do Norte ou as encostas árticas, ultimamente nos setores da mineração e recursos naturais. É uma situação histórica, que se expressa na "alocação geograficamente destorcida dos fatores de produção na indústria do petróleo", mencionada por Peter R. Odell. O Dr. Bernardo F. Grossling, geofísico americano de reputação mundial atualmente a serviço do Banco Interamericano de Desenvolvimento, vem arrolando dados impressionantes, a propósito de perfurações, por exemplo: de 3 milhões de poços de exploração e desenvolvimento furados em toda a história da indústria do petróleo, 2,2 milhões foram nos EUA, país que tem no máximo 10% das áreas com possibilidades petrolíferas do globo. A América Latina, em contraste, só ostenta 100 mil perfurações, e a África algo como 50 mil[25].

Tradicionalmente, as instituições internacionais de crédito recusavam ajuda financeira a países do Terceiro Mundo para exploração petrolífera. A justificação continuamente avançada era a de que onde houvesse real perspectiva de petróleo em quantidades comerciais seria sempre possível despertar o interesse da indústria transnacional, e esta dispunha de fundos próprios suficientes para desenvolver qualquer nova província. Nos últimos três anos, o Banco Mundial em particular começou a financiar projetos do tipo antes recusado. Mas os recipiendários da ajuda apontam dois defeitos principais na maneira como vem ela sendo estendida: (I) os projetos aprovados trazem em geral implícita a expectativa de que sua execução será confiada a uma das transnacionais (o financiamento funciona na verdade como um seguro para a companhia executante), (II) raramente se financiam operações de perfuração em áreas novas. O Banco Mundial dá preferência a projetos de desenvolvimento e produção de petróleo já descoberto, ou relativos às fases preliminares da prospecção[26].

O que se está tornando imperativo, contudo, é a ampliação determinada e sistematizada da busca do petróleo nos países de potencial exíguo, por isso mesmo deixados de lado pelas transnacionais. A experiência brasileira mostrou como há muito de positivo a construir, em termos nacionais, sobre uma reduzida base física de petróleo. E na grande maioria dos países do Terceiro Mundo o potencial petrolífero doméstico será amplamente suficiente para pelo menos garantir o arranque do desenvolvimento econômico. Quanto maior a diversificação geográfica da produção petrolífera, melhor. Mais esperanças terão os países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos de encontrar solução para suas necessidades de injeções de energia, no contexto historicamente inevitável de preços altos para o petróleo internacional e de retração da produção da OPEP.

o0o

Tendo assim balizado a área de aplicação do conceito de segundo mundo do petróleo, pensa o autor poder concluir, pondo em relevo algumas linhas de forças capazes de assegurar futuro energético também para os países em desenvolvimento não exportadores de petróleo.

O mundo encontra-se em transição acelerada para uma Nova Era Energética. Os países industrializados vão no comando, cuidando de reestruturar seus sistemas de produção e efetuar saltos tecnológicos, de maneira a garantirem para si mesmos um crescimento econômico continuado, com base em fluxos auto-renováveis de energia. Os países em desenvolvimento exportadores de petróleo — membros ou não da OPEP — cuidam por sua vez de reestruturar as

(25) Os trabalhos de Bernardo F. Grossling têm sido amplamente difundidos, em publicações e memorandos do Banco Interamericano de Desenvolvimento, ou em coletâneas de intervenções feitas por ocasião de conferências internacionais; cite-se uma destas últimas: B.F. Grossling: "The Petroleum Exploration Challenge with Respect to Developing Nations", in *The Future Supply of Nature-made Petroleum and Gas* (1a. Conf. UNITAR, Laxenburg, Austria, julho de 1976).

(26) Os diversos aspectos desses programas do Banco Mundial foram bem examinados na conferência das Nações Unidas sobre exploração petrolífera (Haia, março de 1981), mencionada no texto do artigo.

respectivas economias, de maneira a utilizarem sua atual abundância de capitais e de petróleo para a construção de sociedades mais estáveis e diversificadas. Para os países exportadores de petróleo, o importante é não deixar que se acelere demasiado, relativamente ao seu próprio esforço de diversificação, o ritmo segundo o qual o mundo industrializado se libera da dependência excessiva do petróleo.

Já os países em desenvolvimento importadores de petróleo têm diante de si um duplo desafio. Precisam acompanhar o mundo na transição para a Nova Era Energética, sob pena, se não o fizerem, de relegamento indefinido ao limbo da civilização. Precisam igualmente superar sua atual deficiência de capitais e de recursos energéticos. A tese central deste artigo é que o esforço a ser assim conduzido, em duas frentes, só será vitorioso no quadro do que se chamou o segundo mundo do petróleo. Muita imaginação criadora terá de ser empregada pelos países em causa para enfrentarem o seu duplo desafio, e todas as formas de captação da energia lhes estão abertas, consoante saibam fazer uso das particularidades locais (o programa brasileiro do álcool-motriz é belo exemplo disso, e só haverá vantagem na multiplicação de experiências semelhantes e de trocas de experiência a respeito). Mas durante muito tempo o petróleo será a forma de energia mais adequada para o gigantesco trabalho de modernização econômica com que se defronta o Terceiro Mundo. E como os integrantes do sistema internacional do petróleo já estejam todos empenhados na transição para além do predomínio desse combustível, só resta aos países que ainda tanto precisarão dele, coordenar esforços para obtê-lo e aproveitá-lo no quadro de sistemas de alcance nacional ou regional.

Trata-se, pois, de estimular as iniciativas de cooperação horizontal, Sul-Sul, já existentes, e de inventar outras novas em todos os setores da captação da energia, com ênfase inevitável na pesquisa e lavra do petróleo nos países em desenvolvimento hoje importadores. Existe para tanto cabedal suficiente de especialistas e recursos tecnológicos, em particular na Amércia Latina e nos países árabes, regiões com responsabilidade especial na promoção do desenvolvimento energético do Terceiro Mundo, conforme ficou visto no começo deste artigo.

Para ajudar no financiamento dessas iniciativas é impossível não pensar na OPEP. Tenha-se presente, contudo, que não se está batendo nas velhas teclas de que a OPEP deve fornecer petróleo barato aos colegas do Terceiro Mundo, ou com eles repartir seus ganhos. Os países da OPEP são vistos, aqui, como outros tantos países em desenvolvimento, favorecidos pela conjuntura energética deste fim de século. O interesse específico deles de ver bem graduado o ritmo da transição do mundo para o além-petróleo corresponde ao interesse geral do Terceiro Mundo, e só pode por sua vez beneficiar-se da boa solução que for dada ao problema do abastecimento energético dos países em desenvolvimento importadores de petróleo[27].

---

(27) Os documentos e escritos emanados da OPEP demonstram, aliás, ser tal a opinião dominante no seio daquela organização. O número corrente da *OPEC Review* (Vo. V, Nº 2, *Summer* 1981) inclui vários artigos que coincidem com as idéias desenvolvidas no presente ensaio, sendo de destacar um trabalho do Vice-Secretário-Geral da OPEP, Dr. Fadhil J. Al-Chalabi: "Problems of World Energy Transition — A Producer's Point of View".

# O BRASIL E O ATLÂNTICO SUL – OPERAÇÕES AÉREAS

**N. F. Lavenère-Wanderley**

Poucas áreas na superfície terrestre são atualmente tão estratégicas como as do Atlântico Sul; por ele passam hoje linhas de comunicação marítima de interesse vital, para o Brasil e para todo o mundo ocidental; em conseqüência, o estudo das operações aéreas no Atlântico Sul reveste-se de especial importância.

A responsabilidade das operações aéreas no Atlântico Sul não será exclusiva do Brasil; teremos que agir no Atlântico Sul ao lado dos nossos aliados; mas comparando com a situação existente durante a II Guerra Mundial, vemos que o Atlântico Sul tornou-se muito mais importante para o Brasil.

Na época da II Guerra Mundial, o petróleo chegou ao Brasil em navios que circulavam próximo ao nosso litoral, vindo dos Estados Unidos, da Venezuela e das refinarias de petróleo localizadas próximo ao litoral norte da América do Sul

Hoje a maior parte do petróleo destinado ao Brasil chega às nossas costas depois de atravessar o Oceano Atlântico, vindo do Oriente Médio (325.000 barris por dia), da Indonésia (55.000 bpd), do Gabão (38.000 bpd), da Nigéria (20.000 bpd), da União Soviética (20.000 bpd), da Líbia (20.000 bpd), da China (17.000 bpd), da Angola (15.000 bpd) e da Argélia (10.000 bpd) – ("O Desafio da Crise Energética" – General João Batista Peixoto – Capemi Editora – 1981, página 86).

De todas as vulnerabilidades do Brasil, uma das maiores é a sua extrema dependência da importação de petróleo proveniente de áreas distantes, particularmente dos países do Oriente Médio, via Cabo da Boa Esperança.

Os nossos minérios são exportados, principalmente, para o Japão e para a Alemanha, isto é, atravessando o Atlântico; 93% das exportações brasileiras são realizadas por via marítima.

Devemos atentar para o fato de que as linhas de comunicação vitais para o Brasil que durante a II Guerra Mundial se orientavam, no Oceano Atlântico, quase que exclusivamente no sentido dos meridianos, passando próximo ao nosso litoral, atualmente se orientam, também, no sentido dos paralelos; o que corresponde a dizer que as operações aéreas no Atlântico Sul de interesse para o Brasil terão que cobrir uma área muito maior.

A Força Aérea Brasileira, ao planejar as suas operações aéreas, deve dar a devida prioridade às operações aéreas no Atlântico Sul; ao estudar essas operações deve adotar uma visão ampla do problema; planejar as operações aéreas no Atlântico Sul dando prioridade apenas à faixa marítima litorânea, ou mesmo apenas à faixa de 200 milhas do mar continental, seria um grave erro; seria correr o risco de deixar a Força Aérea Brasileira ausente em áreas do Atlântico Sul da maior importância estratégica para o Brasil; seria condenar a Força Aérea Brasileira, no caso de operações de guerra, a se tornar, mais uma vez, demasiadamente caudatária dos nossos poderosos aliados.

## RESUMO HISTÓRICO

A Força Aérea Brasileira teve que enfrentar a II Guerra Mundial numa situação de grande despreparo; com grande esforço e sacrifício, teve que fazer face a uma dura realidade, teve que improvisar soluções e teve que aprender na rude escola das operações de guerra.

A partir de 1942, em face da ação dos submarinos inimigos que começaram a afundar navios mercantes brasileiros, intensificaram-se os patrulhamentos aéreos ao longo do litoral brasileiro, principalmente do Rio de Janeiro para o norte; a Força Aérea Brasileira, mesmo sem aviões adequados, lançou todos os seus meios disponíveis no patrulhamento aéreo, na proteção aérea à navegação marítima e na caça aos submarinos; ao mesmo tempo iniciou, em 1942 o treinamento das tripulações brasileiras no poucos aviões de combate modernos que foram cedidos pelos norte-americanos.

Em maio de 1942 uma tripulação mista de brasileiros e norte-americanos realizou com um avião de bombardeio B-25 "Mitchell" o primeiro ataque a um submarino inimigo.

Outros ataques a submarinos, por tripulações brasileiras, foram realizados em 1942 e 1943; o submarino alemão U-199 foi afundado pelas tripulações de dois aviões da Força Aérea Brasileira em 31 de julho de 1943.

A partir de março de 1944, alguns esquadrões aéreos norte-americanos que operavam no litoral brasileiro passaram a ser substituídos por esquadrões brasileiros equipados com aviões modernos e capazes de executar a guerra anti-submarino com a mesma eficiência dos norte-americanos.

As operações da Força Aérea Brasileira, na proteção das linhas de navegação marítima durante a II Guerra Mundial, limitaram-se quase que exclusivamente à faixa de mar onde circulavam os comboios marítimos ao longo do litoral brasileiro; mas essas operações aéreas faziam parte de um cenário muito mais amplo que abrangia o Atlântico Sul e mesmo uma parte do Atlântico Norte, logo acima do Equador.

Basta dizer que no auge da campanha anti-submarino, entre maio de 1943 e maio de 1945 quando terminou a guerra na Europa, o número de submarinos afundados nas áreas a oeste do Arquipélago de Cabo Verde e nas vastidões oceânicas entre a Ilha de Ascensão e Recife foi bem maior que o dos submarinos afundados próximo ao litoral brasileiro; o esforço aéreo e naval para afundar aqueles submarinos foi enorme; muitas vezes foram desviados do nosso litoral aviões e navios aliados para atender a episódios da campanha anti-submarino que se desenrolavam a centenas de milhas da costa brasileira.

O Oceano Atlântico, da linha Trinidad-Arquipélago de Cabo Verde para o Sul, constitui um único Teatro de Operações que interessa de perto ao Brasil.

As operações aéreas e navais no Oceano Atlântico, ao Sul da linha Trinidad-Arquipélago de Cabo Verde durante a II Guerra Mundial, tomaram vulto e se estenderam por grandes áreas entre o Brasil e a África a partir do ano de 1942; isso devido à necessidade de intensificar a campanha anti-submarino, de localizar e atacar os navios corsários inimigos que afundavam os navios mercantes aliados e de localizar e atacar os navios "furadores de bloqueio" que, transportando matérias-primas estratégicas indispensáveis à indústria bélica nazista, vinham da Ásia e da Oceania e, depois de passar pelo Sul da África, tentavam atravessar o Atlântico Sul, em demanda dos portos da Europa.

As operações aéreas anti-submarino eram mais intensas nas faixas marítimas percorridas pelos comboios, principalmente ao longo do litoral brasileiro; mas a necessidade de atacar os submarinos vindos das suas bases no litoral da França ou para elas voltando e a necessidade de atacar os submarinos nas áreas onde eles eram reabastecidos pelos submarinos-tanques obrigaram a estender as operações aéreas por grande parte da área do Atlântico Sul.

Para permitir o apoio às operações aéreas, foram construídas ou ampliadas numerosas Bases Aéreas no litoral do Brasil; entre essas as principais foram as de Amapá, Belém, Igarapé-Acu (dirigíveis do tipo "blimp"), São Luís, Fortaleza, Natal, Recife, Maceió, Salvador — Aratu (hidroaviões), Salvador — Ipitanga, Fernando de Noronha, Caravelas, Vitória, Rio de Janeiro — Santa Cruz e Rio de Janeiro — Galeão.

No meio do Atlântico Sul a Ilha de Ascensão, a 840 milhas marítimas da costa da África e a 1.400 milhas marítimas da costa brasileira, desempenhou papel destacado como base de operações aéreas a partir de 1942; a Ilha de Ascensão domina pelo lado Sul o estreito Natal — Dacar.

As operações aéreas dos aviões baseados ao longo do litoral africano, durante a II Guerra Mundial, ficaram a cargo do Royal Air Force West Africa Command; as principais Bases Aéreas utilizadas estavam localizadas em Port Etienne (atualmente denominado Nouadhibou) na Mauritânia, em Dacar no Senegal, em Bathurst na Gâmbia, em Freetown na Serra Leoa, em Harper na Libéria, em Takoradi na Costa do Ouro (atualmente Gana), em Lagos na Nigéria, em Douala nos Camarões, em Libreville no Gabão em Pointe Noire no Congo e em Banani no Congo Belga (atualmente Zaire).

As operações aéreas e navais no litoral brasileiro, de Salvador para o norte, eram coordenadas pelo Comando Norte-Americano do Atlântico Sul e da 4ª Esquadra, com Quartel General em Recife.

Subordinada à 4ª Esquadra, operou no litoral brasileiro a Força Tarefa 44 da Aviação Naval Norte-Americana, com a seguinte composição:

1 — Ala Aérea da Esquadra 16 (Fleet Air Wing 16) a qual, no auge do seu efetivo em 1943, possuía:

a) o Esquadrão de Patrulha VP-94, com 12 aviões bimotores anfíbios de longo raio de ação PBY-5A "Catalina" e com sede em Natal;

b) o Esquadrão de Bombardeio VB-129, com 12 aviões bimotores PV-1 "Hudson" e com sede em Salvador; esse Esquadrão foi substituído, em 1944, por um Grupo de Bombardeio Brasileiro equipado com os aviões mais modernos, na época, para a campanha anti-submarino; os bimotores PV-2 "Ventura"; nessa ocasião, o Esquadrão VB-129 regressou para os Estados Unidos;

c) o Esquadrão de Bombardeio VB-107 equipado com 12 aviões quadrimotores PB4Y-1 "Liberator" de grande raio de ação e com sede em Natal;

d) o Esquadrão de Bombardeio VB-130 equipado com 12 aviões bimotores PV-1 "Hudson" e com sede em Fortaleza; esse Esquadrão, em 1944, foi substituído por um Grupo de Bombardeio Brasileiro equipado com o mesmo tipo de avião; nessa ocasião, o Esquadrão VB-130 regressou para os Estados Unidos;

e) o Esquadrão de Bombardeio VB-145 equipado com 12 aviões bimotores PV-1 "Hudson" e com sede em Natal;

f) o Esquadrão de Bombardeio VB-143 equipado com 12 aviões PV-2 "Ventura" e com sede em Recife; esse Esquadrão, em abril de 1944, foi substituído por um Grupo de Bombardeio Brasileiro, equipado com o mesmo tipo de avião e regressou para os Estados Unidos;

g) o Esquadrão Patrulha VP-203 equipado com 12 hidroaviões bimotores de longo raio de ação PBM-3 "Mariner" e com sede em Salvador;

h) o Esquadrão de Patrulha VP-211 equipado com 12 hidroaviões bimotores de longo raio de ação PBM-3 "Mariner" e com sede no Rio de Janeiro (Galeão).

Submarinos afundados, total ou parcialmente, no Oceano Atlântico por forças norte-americanas, no período entre maio de 1943 e maio de 1945, durante a II Guerra Mundial.

Outros submarinos foram afundados no mesmo período pelas forças aliadas, principalmente pelas forças inglesas.

O submarino alemão U-199, atacado inicialmente às 07:00 horas da manhã do dia 31 de julho de 1943 por um avião norte-americano, foi afundado duas horas mais tarde por dois aviões da Força Aérea Brasileira, um "Catalina" e um "Hudson", a 60 milhas marítimas ao sul da entrada da Baía da Guanabara; 12 sobreviventes foram retirados do mar, inclusive o comandante do submarino.

Os efetivos acima mencionados dos Esquadrões Aéreos nem sempre estavam completos; houve perdas causadas por acidentes e pela ação do fogo antiaéreos dos submarinos.

Os Esquadrões acima mencionados mudaram de sede várias vezes, de acordo com as necessidades da campanha anti-submarino; muitas vezes esses Esquadrões mantiveram aviões ou hidroaviões destacados em outras Bases Aéreas do litoral brasileiro ou nas Ilhas de Fernando de Noronha e Ascensão esta última no meio do Atlântico Sul.

2 — Além dos aviões e hidroaviões que possuía, a Força Tarefa 44 da Aviação Naval Norte-Americana operou ao longo de todo o litoral norte brasileiro com 2 Esquadrões de Dirigíveis do tipo "Blimp"; o Esquadrão de Dirigíveis ZP-41, com sede em São Luís e o Esquadrão de Dirigíveis ZP-42 com sede em Maceió.

Em 1943 foi desdobrado um vasto dispositivo de meios aéreos e navais aliados nas águas do Atlântico Sul, partindo do litoral do Brasil, do litoral da África e das ilhas atlânticas Fernando de Noronha e Ascensão; utilizando aviões de longo raio de ação, a campanha anti-submarino foi intensificada em vastas aéreas do Atlântico Sul; foi possível, então, manter vigilância aérea constante no estreito Natal-Dacar, dificultando a passagem de submarinos e de navios "furadores de bloqueio".

Durante a II Guerra Mundial, as operações dos submarinos alemães no Oceano Índico estiveram intimamente ligadas às operações no Atlântico Sul, porque era lá que esses submarinos eram obrigados a se reabastecer, tanto na ida como no regresso; o reabastecimento era feito por submarinos-tanques; durante essa operação, que se processava no Atlântico Sul ou pouco mais ao norte na região do Arquipélago de Cabo Verde, os submarinos se tornavam mais vulneráveis, principalmente para o reabastecedor, que tinha que aguardar o outro numa área restrita previamente combinada.

Com a ativação dos Esquadrões de Bombardeio e de Patrulha brasileiros sediados em Fortaleza, Recife, Salvador e Rio de Janeiro, a Força Aérea Brasileira, a partir de dezembro de 1944, ficou em condições de fazer a proteção aérea à navegação marítima ao longo do litoral brasileiro desde o Rio de Janeiro até o norte do país.

Vemos assim que, durante a II Guerra Mundial, as operações aéreas no Atlântico Sul se desenrolaram dentro de um panorama muito amplo que abrangeu a proteção aproximada aos comboios marítimos, principalmente ao longo do litoral brasileiro e abrangeu a caça aos submarinos que se deslocavam para as suas áreas de operações ou regressavam às suas bases, principalmente nas áreas onde eles tinham que se reabastecer de combustível; abrangeu, também, a caça aos navios "furadores de bloqueio" e, eventualmente, a caça a navios corsários armados.

Para atender a tão variadas missões numa área tão extensa como a do Atlântico Sul foi necessário empregar, além de numerosos navios de guerra, muitas dezenas de aviões devidamente armados e equipados para a guerra anti-submarino; desse total estiveram empenhados, somente no litoral brasileiro, cerca de cem aviões de patrulha norte-americanos e sessenta aviões de patrulha da Força Aérea Brasileira; desses efetivos de aviões uma terça parte era constituída por aviões de grande raio de ação e capazes de permanecer em vôo mais de doze horas, em alguns casos, mais de vinte horas.

## EVOLUÇÃO DA SITUAÇÃO NO ATLÂNTICO SUL

Depois da II Guerra Mundial, o Atlântico Sul aumentou de importância; a adoção de navios mercantes de grande tonelagem que não podem passar pelo Canal de Suez, como os superpetroleiros e os supergraneleiros, tornou obrigatória a passagem pelo Atlântico Sul de um tráfego marítimo de grande importância estratégica; a maior parte do petróleo que, partindo do Oriente Médio, se destina à Europa, aos Estados Unidos e ao Brasil passa, obrigatoriamente, pela "Rota do Cabo da Boa Esperança" e pelo Atlântico Sul.

Pela "Rota do Cabo" passam, aproximadamente, 2.000 navios por mês ou mais de 65 navios por dia.

O tráfego marítimo, principalmente de petroleiros, na região do Cabo da Boa Esperança tornou essa área a terceira área estratégica em grau de importância mundial, superada apenas pelo Canal da Mancha e por Gibraltar.

De um modo geral, a navegação marítima tornou-se mais importante em todos os oceanos e, particularmente, no Atlântico Sul; a frota mundial de navios mercantes que, em 1965, era de 154 milhões de toneladas, em dezembro de 1978 atingiu 380 milhões de toneladas.

A frota de petroleiros brasileiros da FRONAPE é, atualmente, de 55 navios somando um total de 5 milhões de toneladas brutas.

Mas a evolução mais importante da situação no Atlântico Sul é de caráter político e militar, acarretando uma profunda modificação na sua situação estratégica.

De caráter político por causa do movimento de descolonização dos países da África; os países africanos com litoral no Atlântico Sul tornaram-se independentes; entre esses, vários deles adotaram regimes simpatizantes com o comunismo e com a União Soviética.

Evolução de caráter militar porque deixou de existir no Atlântico Sul a supremacia indiscutível das esquadras norte-americana e inglesa, a qual prevaleceu até a década dos anos 50; os efetivos reduzidos dessas duas esquadras mal chegam, atualmente, para atender compromissos maiores no Atlântico Norte, no Mediterrâneo, no Índico e no Pacífico.

Com essa evolução da situação, criou-se um perigoso vazio estratégico no Atlântico Sul.

Acresce que nem a Inglaterra, nem a França, nem os estados Unidos podem contar mais, no litoral africano do Atlântico Sul, com as numerosas facilidades de portos, bases navais e aeroportos com que contavam durante a II Guerra Mundial.

No vazio estratégico assim criado, começaram a surgir a influência e as forças da União Soviética.

Desde 1960, a presença de unidades da Marinha de Guerra Soviética, em águas distantes das suas costas, tem aumentado de forma impressionante; primeiramente no Mar da Noruega e no Mar Mediterrâneo; em seguida no Atlântico Norte e no Mar das Caraíbas; depois no Oceano Índico e no Pacífico Oriental; finalmente, coincidindo com as lutas pela independência da Angola, no Atlântico Sul.

Essa evolução mostra que os dirigentes da União Soviética, nas últimas décadas, passaram a considerar o seu Poder Naval como um instrumento com condições para ser aplicado em todos os oceanos mais afastados do território soviético.

Outros componentes do Poder Marítimo Soviético passaram a marcar, também, a sua presença em todos os oceanos e, particularmente, no Atlântico Sul.

A Marinha Mercante Soviética, com 1.700 navios e 16.000.000 de toneladas passou a disputar, em escala muito maior, com as demais Marinhas Mercantes o transporte de mercadorias, oferecendo tarifas favoráveis manipuladas pelo Estado e conseguindo vantagens políticas; o movimento desses navios e a sua presença nos portos do Atlântico Sul, principalmente nos da África, aumentou muito.

A União Soviética possui hoje a maior frota de pesca do mundo, com 4.000 navios de alto-mar; muitos desses navios, disfarçados em navios de pesca, coletam informações, plotam e "monitoram" as operações dos navios de guerra aliados ou, circulando próximo ao litoral das potências do mundo ocidental escutam as transmissões telefônicas em microondas; esses navios, chamados pelos norte-americanos de "ferrets" e facilmente identificados pelo elevado número de antenas que portam, são verdadeiras centrais eletrônicas.

A frota dos navios hidrográficos soviéticos é maior do que as dos demais países somados; esses navios, além do levantamento minucioso do relevo do fundo dos mares, colhem dados sobre as correntes marítimas, as condições atmosféricas e sobre as condições de salinidade e temperatura das várias camadas do oceano; os dados sobre as condições de salinidade e temperatura são utilizados na operação dos sonares encarregados de vigiar o movimento dos submarinos ("The Cape Route: – Imperiled Western Lifeline" – Almirante Robert J. Hanks – "Institute for Foreign Policy Analysis" – Washington, D. C. – 1981).

Os líderes soviéticos, depois de muito tempo, perceberam finalmente que o Poder Marítimo oferece uma vasta gama de oportunidades para a implementação dos interesses e objetivos da União Soviética por todos as partes do globo terrestre.

O Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) estabelece um limite de segurança na parte oeste do Atlântico Sul, a oeste do meridiano 24º W, mas nenhum tratado estabelece um compromisso de defesa nas áreas orientais do Atlântico Sul, próximas da África.

As nações aliadas do mundo ocidental, reunidas pelo Tratado do Atlântico Norte, consideram como limite sul da sua área de responsabilidade o Trópico de Câncer, que corta o litoral da África na região de Vila Cisneiros no Saara Espanhol.

Sem contar a África do Sul, não existe mais nenhuma base pertencente às nações do ocidente nas costas atlânticas da África; nos últimos quinze anos, deixaram de se tornar disponíveis as bases inglesas, francesas e norte-americanas que lá existiam; por outro lado, várias bases começaram a se tornar disponíveis para navios e aviões soviéticos; isso, naturalmente, mudou muito o panorama estratégico do Atlântico Sul.

Os soviéticos, operando de bases na parte ocidental da África, poderão perturbar e hostilizar todo o tráfego marítimo do Atlântico Sul, utilizando aviões de longo raio de ação, navios de guerra e submarinos, auxiliados por meios sofisticados de vigilância dos mares, inclusive os instalados nos satélites.

Atualmente a conjuntura estratégica mudou a tal ponto que o Brasil tem que passar a dar prioridade aos problemas de segurança relacionados com o Atlântico Sul.

## OPERAÇÕES AÉREAS NO ATLÂNTICO SUL

Os navios que circulam no Atlântico Sul estão sujeitos a ataques por submarinos, por navios de guerra e por aviões e helicópteros partindo do litoral ou baseados em navios de guerra inimigos; correm o risco, também, das minas marítimas que podem ser lançadas por aviões, helicópteros ou navios.

Se uma ação militar se desenrolar próxima ao litoral, os aviões de caça e de ataque poderao intervir contra os navios inimigos; mas, para localizar e combater submarinos, somente a aviação de patrulha, os helicópteros e os navios de guerra possuem o equipamento de bordo e o armamento adequados.

Se a ação contra submarinos ou contra navios de superfície inimigos se passar a grande distância do litoral ou da força naval amiga, só uma aviação de patrulha com grande raio de ação poderá estar presente na área em questão.

Até a II Guerra Mundial os navios e os submarinos podiam, com relativa facilidade, ocultar-se nas vastidões do Oceano Atlântico; atualmente a aviação de patrulha de longo raio de

ação, a escuta eletrônica e os sensores sofisticados instalados em navios, no fundo do mar e nos satélites, complementados por recursos de computação, podem acompanhar o movimento dos navios e, em alguns casos, o movimento dos submarinos.

Uma aviação de patrulha moderna e bem equipada está se tornando cada vez mais necessária para os países que tem numerosa frota mercante a defender, que dependem de importações vitais como o petróleo, que têm interesse em extensas áreas oceânicas estratégicas como o Atlântico Sul e que têm que se defender contra a ameaça submarina ou de navios de guerra inimigos.

Mas é necessário ter uma idéia clara sobre que tipos de submarinos tem-se que considerar, quando se trata da proteção das nossas linhas vitais de comunicação marítima.

É necessário compreender que os submarinos nucleares equipados com mísseis estratégicos, pertencentes às potências nucleares, desempenham um papel completamente diferente daquele que cabe aos submarinos equipados com torpedos ou com os mísseis de emprego tático; esses últimos têm como missão o ataque às linhas de comunicação marítima ou a ataque aos navios de guerra navegando na superfície do mar.

Os métodos de guerra anti-submarino e os sistemas de armas usados contra os submarinos nucleares equipados com mísseis estratégicos diferem completamente dos métodos e sistemas de armas usados contra os submarinos destinados ao ataque aos navios mercantes e aos navios de guerra.

Os submarinos com mísseis-estratégicos têm uma missão exclusivamente estratégica; eles constituem um dos principais instrumentos que as duas superpotências possuem para a sua dissuasão mútua; esses submarinos nucleares com mísseis estratégicos, no seu próprio interesse, mantêm-se afastados dos comboios de navios e dos navios de guerra inimigos; esses submarinos de emprego de mísseis estratégicos evitam as áreas mais freqüentadas por navios mercantes e mantêm-se imersos em camadas profundas do oceano; o problema primordial para os submarinos equipados com mísseis estratégicos é o de não serem detectados; os seus maiores inimigos são os outros submarinos nucleares de "caça" ("hunterkillers"), construídos especialmente para a destruição dos submarinos equipados com mísseis estratégicos.

As potências que têm que se preocupar com os submarinos nucleares equipados com mísseis estratégicos são os Estados Unidos da América, a União Soviética e, em muito menor escala, a Inglaterra e a França.

Os demais países que possuem uma numerosa marinha mercante têm que se preocupar com os submarinos inimigos equipados com torpedos e, em escala muito menor, com os submarinos equipados com mísseis de emprego tático, porque estes existem em muito menor número.

Durante a II Guerra Mundial, torpedos de trajetória retilínea e de alcance de alguns milhares de metros foram a principal arma ofensiva usada pelos submarinos, os quais eram equipados com motores diesel.

Atualmente os submarinos destinados ao ataque às linhas de comunicação marítima têm um armamento mais sofisticado; são equipados com torpedos que mudam de direção e perseguem os navios e possuem um alcance de 10 a 24 quilômetros; alguns são equipados com mísseis de emprego tático com um alcance de 20 a 400 quilômetros; mas quase todos esses submarinos ainda são movidos a motor diesel e navegam, grande parte do tempo, com o "snorkel" fora d'água, o que facilita a sua deteção pelo radar.

No caso do Brasil, a Força Aérea e a Marinha têm que se preocupar com os navios de guerra inimigos em geral e com os submarinos inimigos equipados com torpedos ou com mísseis de emprego tático.

Devemos compreender que a ação dos submarinos contra as linhas de navegação marítima de um determinado país, ou aliança de países, é uma ação que envolve desgaste, de parte a parte; para um certo número de navios mercantes afundados corresponde, geralmente, um certo número de submarinos inimigos perdidos em ação, devido ao ataque dos aviões de patrulha e dos navios de guerra.

Como o preço de um submarino moderno é muitas vezes superior ao de um navio cargueiro; como a formação e o treinamento da tripulação de um submarino moderno é muito mais difícil e demorada do que a formação e treinamento da tripulação de um navio cargueiro; como o número de estaleiros que podem construir e lançar ao mar submarinos modernos é muito menor do que o número de estaleiros que podem construir navios cargueiros, podemos dizer que a guerra submarina só é compensadora quando, para cada submarino perdido, corresponde um número muito elevado de navios mercantes afundados, relação esta que tem que ser de 1 para 10 navios mercantes ou mais.

As necessidades, em aviões de patrulha e navios de guerra, para uma campanha anti-submarina, tendo em vista proteger as linhas de comunicação marítima de um determinado país, podem variar muito, de acordo com as condições geopolíticas e geoeconômicas do país e de acordo com o número e qualidade dos submarinos inimigos que se empenham no ataque às referidas linhas de comunicação marítima.

O essencial é ter um núcleo de aviação de patrulha e de marinha de guerra que sirva de base para uma expansão e que permita um treinamento adequado das tripulações desde o tempo de paz.

Nos últimos quinze anos, a União Soviética conseguiu penetrar com o seu poder marítimo em bases instaladas no litoral ocidental da África, criando uma séria ameaça no Atlântico Sul; essas bases com facilidades para a operação de navios soviéticos acham-se, principalmente, na Guiné-Bissau, na Guiné, na Guiné Equatorial e na Angola; os principais portos utilizados pelos navios soviéticos são os de Conakry (Guiné), Pointe Noire (Congo), Luanda e Moçamedes (Angola).

Os principais aeroportos que poderão ser utilizados pelos aviões soviéticos nesses trechos do litoral africano são o de Bipoint Bissau (Guiné-Bissau), Conakry Gbessia (Guiné), Bata (Guiné Equatorial) e Pointe Noire (Congo); no extenso litoral, de 1.300 quilômetros, de Angola os principais aeroportos são os de Cabinda, Luanda, Benguela, Lubango e Moçamedes.

Um navio petroleiro carregado que passe pelo Cabo da Boa Esperança e se dirija para os terminais de petróleo do Rio de Janeiro, com uma velocidade média de 12 nós, levará mais de onze dias para atravessar o Atlântico Sul.

No Anexo I ao presente trabalho encontram-se relacionados os aeroportos com pista pavimentada localizados na faixa litorânea dos países da África Ocidental, do Senegal para o sul.

São ao todo 49 aeroportos capazes de serem utilizados por aviões modernos de grande porte.

A empresa de aviação comercial soviética "Aeroflot" faz escala, regularmente, nas seguintes cidades do litoral ocidental da África: Rabat e Casablanca (Marrocos), Nouadhibou (Mauritânea), Dacar (Senegal), Bissau (Guiné-Bissau), Conakry (Guiné), Freetown (Serra Leoa), Monróvia (Libéria), Accra (Gana), Cotonou (Benin) e Lagos (Nigéria).

Do lado do Brasil encontram-se numerosas bases aéreas e aeroportos, ao longo de todo o seu litoral, que poderão ser utilizados por aviões modernos de grande porte empenhados em operações aéreas no Atlântico Sul; entre esses aeroportos destacam-se os situados no saliente do nordeste brasileiro, pela sua posição favorável em relação ao estreito Natal — Dacar.

No meio do Oceano Atlântico há três aeroportos de grande importância estratégica: o de Fernando de Noronha, o da Ilha de Ascensão, com uma pista pavimentada de 3.000 metros de comprimento, utilizável para aeronaves do porte do Boeing 747 "Jumbo" e o aeroporto da Ilha do Sal no Arquipélago de Cabo Verde, com uma pista pavimentada de 3.270 metros utilizável

para aeronaves do porte do Boeing 707; o aeroporto da Ilha do Sal é ponto de escala regular da empresa soviética "Aeroflot".

Quando o aeroporto da Ilha da Trindade, afastada 1.000 quilômetros do litoral brasileiro ficar pronto ele terá, também, grande importância estratégca; a Ilha da Trindade fica bem na rota dos navios mercantes circulando entre Luanda, capital da Angola, e o Rio de Janeiro.

A necessidade de proteção dos pontos vitais do nosso território, principalmente dos situados na faixa litorânea, a necessidade de proteção das nossas Linhas de comunicação marítima e as contingências de uma campanha anti-submarino exigem que a Força Aérea *Brasileira tenha uma estratégia aérea para o Atlântico Sul.*

Essa estratégia aérea será, obrigatoriamente, parte da estratégia geral do Brasil para o Atlântico Sul.

## ANEXO 1

### PRINCIPAIS AEROPORTOS COM PISTAS PAVIMENTADAS EXISTENTES NA FAIXA LITORÂNEA DOS PAÍSES DA ÁFRICA, AO LONGO DO OCEANO ATLÂNTICO

| País e Nome do Aeroporto | Coordenadas-Distância em Quilômetros da Cidade mais Próxima | Civil ou Militar Atitude do Aeroporto em Metros e Pés | Comprimento da Pista Pavimentada mais Longa em Metros e Pés | Peso Máximo em Toneladas e Tipo de Avião | Auxílios à Navegação e ao Pouso |
|---|---|---|---|---|---|
| **CABO VERDE** | | | | | |
| AMILCAR CABRAL – Ilha do Sal | 1645 N – 2257 W<br>17,5 Km NNW de<br>SANTA MARIA | Civil – Internacional<br>54 m / 177' | 3.270 m / 10.700' | 151,3 t / Boeing 707 | APP – TWR<br>Balisamento noturno<br>VOR-NDB-ILS-ALS-VASIS |
| **SENEGAL** | | | | | |
| SAINT LOUIS | 1603 N – 1628 W<br>7 Km NE de<br>SAINT LOUIS | Civil – Internacional<br>4 m / 13' | 1.900 m / 6.230' | 43,4 t / C-118 | APP – TWR A/G<br>Balisamento noturno<br>NDB |
| DAKAR/Yoff | 1445 N – 1730 W<br>9 Km NW de<br>DAKAR | Civil – Internacional<br>27 m / 89' | 3.490 m / 11.450' | 351,5 t / Boeing 747 | ACC – TWR – FIS<br>Balisamento noturno<br>VOR/DME – NDB – ILS – ALS – VASIS |
| KAOLACK | 1409 N – 1603 W<br>3 Km NE de<br>KAOLACK | Civil – Internacional<br>8 m / 26' | 1.600 m / 5.250' | 28,1 t / Douglas C 54 | NDB |
| ZIGUINCHOR | 1233 N – 1617 W<br>3 Km S de<br>ZINGUINCHOR | Civil – Internacional<br>25 m / 82' | 1.345 m / 4.410' | 28,1 t / Douglas C-54 | APP – TWR<br>Balisamento noturno<br>VOR – NDB |
| CAP SKIRING | 1224 N – 1645 W<br>25 Km WSW de<br>OUSSOUYE | Civil – Internacional<br>15 m / 49' | 1.450 m / 4.760' | 28,1 t / Douglas C-54 | TWR A/G<br>Balisamento noturno<br>NDB |
| **GAMBIA** | | | | | |
| BANJUL/Yundum | 1321 N – 1640 W<br>18,5 Km SW de<br>BANJUL | Civil – Internacional<br>29 m / 95' | 3.600 m / 11.800' | 151,3 t / Boeing 707 | APP – TWR – A/G<br>Balisamento noturno<br>VOR/DME – NDB – VASIS |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **GUINÉ BISSAU**<br>BIPOINT BISSAU | 1153 N – 1539 W<br>8 Km NW de<br>BISSAU | Militar/Civil<br>39 m / 128' | 2.400 m / 7.870' | 151,3 t / Boeing 707 | APP – TWR – A/G<br>Balisamento noturno<br>VOR – NDB |
| *CUFAR* | *1117 N – 1511 W* | *Civil*<br>20 m / 65' | 1.930 m / 6.300' | 28,1 t / Douglas C-54 | |
| **GUINÉ**<br>CONAKKY/Gbessia | 0935 N – 1337 W<br>13 Km ENE de<br>CONAKRY | Civil – Internacional<br>22 m / 72' | 3.300 m / 10.820' | 199,6 t / Douglas DC-10 | APP – TWR – A/G<br>Balisamento noturno<br>VOR/DME – NDB-VHF/DF<br>ILS – ALS – VASIS |
| **SERRA LEOA**<br>FREETOWN/Lungi | 0837 N – 1312 W<br>16 Km NNE de<br>FREETOWN | Civil – Internacional<br>26 m / 84' | 3.200 m / 10.500' | 256,3 t / Douglas DC-10 | ACC – APP – TWR<br>Balisamento noturno<br>VOR/DME – NDB – ALS – VASIS |
| **LIBÉRIA**<br>MONRÓVIA/Roberts Internacional | 0614 N – 1022 W<br>44 Km E de<br>MONRÓVIA | Civil – Internacional<br>9 m / 30' | 3.355 m / 11.000' | 256,3 t / Douglas DC-10 | ACC – APP – TWR – A/G<br>Balisamento noturno<br>VOR/DME – NDB – ILS – ALS<br>VASIS |
| MONRÓVIA/<br>Springs Payne | 0617 N – 1046 W<br>7 Km SW de<br>MONRÓVIA | Civil<br>8 m / 26' | 1.830 m / 6.000' | 11,4 t / Douglas C-47 | TWR –<br>Balisamento noturno<br>NDB – VASIS |
| **COSTA DO MARFIM**<br>ABIDJAN/Port Bouet | 0515 N – 0356 W<br>13 Km SE de<br>ABIDJAN | Internacional-Militar<br>6 m / 20' | 2.700 m / 8.860' | 351,5 t / Boeing 747 | ACC – FIS – TWR – A/G<br>Balisamento noturno<br>VOR/DME – NDB – ILS – ALS |
| **GANA**<br>ACCRA/Kotoka Internacional | 0536 N – 0010 W<br>7 Km NE de<br>ACCRA | Internacional-Militar<br>62 m / 205' | 2.990 m / 9.800' | 256,3 t / Douglas DC-10 | ACC – APP – TWR – A/G<br>Balisamento noturno<br>VOR/DME – NDB – ILS – ALS |
| *TAKORADI* | *0454 N – 0147 W*<br>3 Km W de<br>SECONDI | *Militar*<br>6 m / 21' | 1.740 m / 5.700' | | APP – *TWR* – A/G<br>Balisamento noturno<br>NDB – VHF/DF |

(Continuação)

## ANEXO 1

### PRINCIPAIS AEROPORTOS COM PISTAS PAVIMENTADAS EXISTENTES NA FAIXA LITORÂNEA DOS PAÍSES DA ÁFRICA, AO LONGO DO OCEANO ATLÂNTICO

| País e Nome do Aeroporto | Coordenadas-Distância em Quilômetros da Cidade mais Próxima | Civil ou Militar Atitude do Aeroporto em Metros e Pés | Comprimento da Pista Pavimentada mais Longa em Metros e Pés | Peso Máximo em Toneladas e Tipo de Avião | Auxílios à Navegação e ao Pouso |
|---|---|---|---|---|---|
| **TOGO**<br>LOMÉ/Tokoin | 0610 N – 0115 W<br>5 Km N de<br>LOMÉ | Internacional-Militar<br>22 m<br>72' | 3.000 m<br>9.800' | 151,3 t<br>Boeing 707 | TWR – A/G<br>Balisamento noturno<br>VOR/DME – NDB – ILS – ALS<br>VASIS |
| **BENIN (DAOMÉ)**<br>COTONOU/<br>Cadjehoun | 0621 N – 0223 W<br>6 Km W de<br>COTONOU | Internacional-Militar<br>5 m<br>16' | 2.400 m<br>7.870' | 351,5 t<br>Boeing 747 | TWR – A/G<br>Balisamento noturno<br>VOR – NDB – ILS |
| **NIGÉRIA**<br>LAGOS/Murtala<br>Muhammed | 0634 N – 0319 E<br>18 Km NW de<br>LAGOS | Civil – Internacional<br>41 m<br>135' | 3.900 m<br>12.800' | 351,5 t<br>Boeing 747 | APP – TWR<br>Balisamento noturno<br>VOR/DME – NDB<br>ILS/DME – ALS – VASIS |
| BENIN | 0619 N – 0536 E<br>5 Km SW de<br>BENIN CITY | Militar – Civil<br>79 m<br>258' | 2.420 m<br>7.900' | 11,4 t<br>Douglas C-47 | TWR<br>Balisamento noturno<br>NDB – ALS – VASIS |
| ESCRAVOS | 0536 N – 0511 E<br>15 Km W de<br>ESCRAVOS | Civil<br>3 m<br>10' | 1.560 m<br>5.100' | 11,4 t<br>Douglas C-47 | NDB |
| PORT HARCOURT | 0501 N – 0658 E<br>8 Km N de<br>PORT HARCOURT | Civil – Internacional<br>25 m<br>81' | 3.000 m<br>9.800' | 351,5 t<br>Boeing 747 | APP –<br>Balisamento noturno<br>VOR/DME NDB – Radar<br>ILS – ALS – VASIS |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| CALABAR | 0458 N – 0821 E<br>3,5 Km NE de<br>CALABAR | Civil – Internacional<br>64 m<br>210' | 2.450 m<br>8.000' | 32,2 t<br>Fokker 28 | TWR<br>Balisamento noturno<br>VOR – NDB – ALS – VASIS |
| **CAMARÕES**<br>DOUALA | 0401 N – 0943 E<br>4 Km SSE de<br>DOUALA | Internacional-Militar<br>10 m<br>33' | 2.850 m<br>9.300' | 151,3 t<br>Boeing 707 | ACC – TWR – A/G<br>Balisamento noturno<br>VOR/DME – NDB<br>VHF/DF<br>ILS – ALS – VASIS |
| **GUINÉ EQUATORIAL**<br>BATA | 0154N – 0948 E<br>6,5 Km NE de<br>BATA | Civil<br>2 m<br>7' | 2.020 m<br>6.600' | 28,1 t<br>Douglas C-54 | TWR – A/G – NDB<br>Balisamento noturno |
| MALABO<br>(Ilha de Fernando Pó) | 0345 N – 0843 E | Civil – Internacional<br>24 m<br>79' | 2.930 m<br>9.610' | 151,3 t<br>Boeing 707 | TWR – A/G<br>Balisamento noturno<br>NDB – ALS |
| **SÃO TOMÉ/E PRÍNCIPE**<br>(Ilhas)<br>PRÍNCIPE<br>(Jorge Gorgulho) | 0140 N – 0725 E<br>3 Km NW de<br>PRÍNCIPE | Civil<br>178 m<br>585' | 1.300 m<br>4.300' | | TWR – A/G – NDB |
| SÃO TOMÉ/Salazar | 0023 N – 0644 E<br>5 Km NW de<br>SÃO TOMÉ | Civil – Internacional<br>10 m<br>33' | 1.920 m<br>6.300' | 151,3 t<br>Boeint 707 | APP – TWR – A/G<br>Balisamento noturno |
| **GABÃO**<br>LIBREVILLE/León M'Ba | 0027 N – 0925 E<br>7 Km NW de<br>LIBREVILLE | Internacional-Militar<br>12 m<br>39' | 3.000 m<br>9.840' | 351,5 t<br>Boeing 747 | ACC – APP – TWR – A/G<br>Balisamento noturno<br>VOR/DME – NDB – ILS – ALS |
| PORT GENTIL | 0043 S – 0845 E<br>4 Km W de<br>PORT GENTIL | Civil – Internacional<br>4 m<br>13' | 1.800 m<br>5.910' | 52,4 t<br>Boeing 737 | APP – TWR – A/G<br>Balisamento noturno<br>VOR – NDB |

ANEXO 1

**PRINCIPAIS AEROPORTOS COM PISTAS PAVIMENTADAS EXISTENTES NA FAIXA LITORÂNEA DOS PAÍSES DA ÁFRICA, AO LONGO DO OCEANO ATLÂNTICO**

| País e Nome do Aeroporto | Coordenadas-Distância em Quilômetros da Cidade mais Próxima | Civil ou Militar Atitude do Aeroporto em Metros e Pés | Comprimento da Pista Pavimentada mais Longa em Metros e Pés | Peso Máximo em Toneladas e Tipo de Avião | Auxílios à Navegação e ao Pouso |
|---|---|---|---|---|---|
| OMBUE/Hospital | 0135 S – 0916 E | Civil<br>10 m<br>33' | 1.700 m<br>5.580' | 43,4 t<br>C-118 | |
| **CONGO**<br>POINTE NOIRE | 0449 S – 1153 E<br>3 Km SE de<br>POINTE NOIRE | Civil – Internacional<br>17 m<br>56' | 2.020 m<br>6.630' | 52,4 t<br>Boeing 737 | APP – TWR<br>Balisamento noturno<br>VOR – NDB |
| **ZAIRE**<br>KITONA BASE | 0555 S – 1227 E<br>5 Km E de<br>MUANDA | Militar<br>120 m<br>394' | 2.400 m<br>7.900' | 43,4 t<br>C-118 | APP – TWR – A/G<br>Balisamento noturno<br>VOR – NDB – ALS – VASIS |
| MUANDA | 0556 S – 1221 E<br>5 Km W de<br>MUANDA | Civil<br>27 m<br>89' | 1.460 m<br>4.800' | 28,1 t<br>Douglas C-54 | A/G<br>Balisamento noturno |
| **INGLATERRA**<br>ILHA DE ASCENÇÃO/<br>Wideawake | 0758 S – 1424 W | Civil – Militar<br>83 m<br>273' | 3.000 m<br>10.000' | 351,5 t<br>Boeing 747 | TWR – A/G<br>Balisamento noturno<br>TACAN – NDB – ALS – VASIS |
| **ANGOLA**<br>CABINDA | 0535 S – 1211 E<br>4 Km SE de<br>CABINDA | Civil<br>20 m<br>66' | 2.500 m<br>8.200' | 72,6 t<br>Boeing 727 | TWR – AFIS<br>Balisamento noturno<br>VOR – NDB |
| SOYO/Sazaire | 0608 S – 1222 E<br>2 Km W de<br>SANTO ANTÔNIO ZAIRE | Civil<br>5 m<br>16' | 2.090 m<br>6.800' | | NDB |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| LUANDA/4 de fevereiro | 0851 S – 1314 E<br>5 Km S de<br>LUANDA | Civil – internacional<br>74 m / 243' | 3.700 m / 12.136' | 351,5 t / Boeing 747 | ACC – APP – TWR – A/G<br>Balisamento noturno<br>VOR/DME – NDB – VHF/DF<br>ILS – ALS – VASIS |
| LOBITO | 1222 S – 1332 E<br>1,5 Km S de<br>LOBITO | Civil<br>9 m / 30' | 1.500 m / 4.900' | 28,1 t / Douglas C-54 | AFIS – Balisamento noturno<br>NDB |
| BENGUELA<br>General des Landes | 1236 S – 1324 E<br>3 Km S de<br>BENGUELA | Civil<br>36 m / 118' | 1.620 m / 5.300' | 43,4 t / C-118 | AFIS – Balisamento noturno<br>NDB |
| LUBANGO/<br>Sá da Bandeira | 1455 S – 1335 E<br>7 Km ESE de<br>SÁ DA BANDEIRA | Civil<br>1.750 m / 5.740' | 2.370 m / 7.900' | 28,1 t / Douglas C-54 | AFIS – Balisamento noturno<br>NDB |
| MOÇAMEDES | 1513 S – 1210 E<br>2 Km SE de<br>MOÇAMEDES | Civil<br>52 m / 171' | 1.500 m / 4.900' | 28,1 t / Douglas C-54 | AFIS – Balisamento noturno<br>NDB |
| **NAMÍBIA**<br>ARANDIS | 2228 S – 1459 E<br>5 Km – SSE de<br>ARANDIS | Privado<br>581 m / 1.950' | 1.920 m / 6.300' | 28,1 t / Douglas C-54 | A/G – Balisamento noturno<br>NDB |
| LUDERITZ | 2641 S – 1515 E<br>8,5 Km SE de<br>LUDERITZ | Civil – Internacional<br>130 m / 426' | 1.830 m / 6.000' | 72,6 t / Boeing 727 | |
| **ÁFRICA DO SUL**<br>WALVIS BAY/Rooikop | 2259 S – 1439 E<br>15 Km ESE de<br>WALVISBAAI | Militar<br>88 m / 290' | 2.133 m / 7.000' | 70,4 t / Lockheed C-130 | TWR – Balisamento noturno<br>NDB – ALS |

## ANEXO 1

### PRINCIPAIS AEROPORTOS COM PISTAS PAVIMENTADAS EXISTENTES NA FAIXA LITORÂNEA DOS PAÍSES DA ÁFRICA, AO LONGO DO OCEANO ATLÂNTICO

| País e Nome do Aeroporto | Coordenadas-Distância em Quilômetros da Cidade mais Próxima | Civil ou Militar Atitude do Aeroporto em Metros e Pés | Comprimento da Pista Pavimentada mais Longa em Metros e Pés | Peso Máximo em Toneladas e Tipo de Avião | Auxílios à Navegação e ao Pouso |
|---|---|---|---|---|---|
| ALEXANDER BAY | 2834 S – 1632 E<br>7 Km ENE de<br>ALEXANDER BAY | Privado<br>30 m<br>98' | 1.840 m<br>6.050' | 28,1 t<br>Douglas C-54 | AFIS – VOR/DME<br>NDB – VASIS |
| LANGEBAAN WEG | 3258 S – 1810 e<br>18 Km ESE de<br>VREDENBURG | Militar<br>31 m<br>100' | 2.350 m<br>7.700' | 70,4 t<br>Lockheed C-130 | APP – TWR – A/G<br>Balisamento noturno<br>NDB-VHF/DF-ASR/PAR-ALS-VASIS |
| CAPETOWN/<br>Ysterplast | 3354 S – 1830 E<br>10 Km N de<br>CAPETOWN | Militar<br>15 m<br>51' | 1.600 m<br>5.200' | 70,4 t<br>Lockheed C-130 | TWR – A/G<br>Balisamento noturno<br>ALS – VASIS |
| CAPETOWN/<br>B.F. Malan | 3358 S – 1836 E<br>13 Km E de<br>CAPETOWN | Internacional-Militar<br>46 m<br>151' | 3.204 m<br>10.512' | 151,3 t<br>Boeing 707 | ACC – APP – TWR – VOLMET<br>Balisamento noturno<br>VOR/DME – VHF/DF – ILS – ALS<br>VASIS |

### NOTA EXPLICATIVA E LEGENDA

Os dados acima sobre aeroportos do litoral atlântico da África foram retirados da "Flight Information Publication (Enroute)" – Suplemento da África – datada de 16 ABR 1981 e publicada pela "Agência de Mapas do Centro Aerospacial" do Departamento de Defesa Norte-Americano ("The Defense Mapping Agency Aerospace Center" – St. Louis Air Force Station, Missouri 63118); os referidos dados foram complementados por informações contidas nas "Publicações de Informações Aeronáuticas" editadas pelos respectivos países; esses documentos são publicados para uso das tripulações dos aviões civis e militares.

No quadro acima só foram considerados os aeroportos com pistas pavimentadas e situados numa faixa litorânea de largura aproximada de 100 quilômetros, do Senegal até o extremo sul da África, as distâncias entre os aeroportos e as respectivas cidades foram retiradas das "Operational Navigation – escala de 1:1.000.000 – editadas pela "Defense Mapping Agency".

— Legenda dos serviços de comunicações e controle:

TWR — torre de controle da circulação do aeroporto
ACC — centro de controle de área
APP — centro de controle de aproximação
A/G — comunicações ar – terra
AFIS — serviço de informações de vôo de aeroporto
FIS — serviço de informações de vôo em rota
VOLMET — serviço de informações meteorológicas para aviões em vôo

— Legenda dos auxílios à navegação:

NDB — (non – directional radio beacon) – radio – farol
VOR — (very high frequency omnidirectional radio beacon) radio – farol onidirecional em freqüência muito alta
DME — equipamento medidor de distância; geralmente associado a um VOR: VOR/DME
ASR — radar de vigilância de aeroporto
PAR — radar para aproximação de precisão
VHF/DF — (direction finder in very ligh frequency) — equipamento que determina a direção do avião

— Legenda dos auxílios ao pouso:

ILS — (instrument landing system) – sistema de pouso por instrumentos
ALS — sistema simples de luzes de aproximação
VASIS — sistema visual indicador da trajetória de planeio do avião

**BIBLIOGRAFIA:**

– "Dias de Guerra no Atlântico Sul" – General R1 Paulo de Queiroz Duarte – Biblioteca do Exército – 1968
– "History of United States Naval Operations in World War II" – 10 volumes por Samuel Morison
– "Panorama do Poder Marítimo" – Coordenado pelo GMG Mário César Flores – Biblioteca do Exército – 1972
– "Royal Air Force, 1939-1945" – 3 volumes por Richards an Hilary St. George Saunders.
– "The Secret Raiders" – por David Woodward
– "The History of Fleet Wing Sixteen" – por John H. Cutler
– "The Unnoticed Challenge: Soviet Maritime Strategy and the Global Choke Points" – pelo Almirante Robert J. Hanks (U.S. Navy-Retired) – "Institute for Foreign Policy Analisis, Inc." – Washington, D.C. – 1981
– "The Cape Route: Imperiled Western Lifeline" – pelo Almirante Robert J. Hanks (U.S. Navy – Retired) – "Institute for Foreign Policy Analysis, Inc." – Washington, D.C. – 1981
– "O Desafio da Crise Energética" – General João Batista Peixoto – Capemi Editora – 1981.

# COMO EVITAR UMA GUERRA NUCLEAR*

**Mc George Bundy, George F. Kennan, Robert S. McNamara, Gerard Smith**

Um elemento importante em todas as doutrinas tem sido a disposição dos Estados Unidos de serem os primeiros — os americanos chegaram até a fazer planos para serem os primeiros, se necessário — a usar armas nucleares para defesa, no caso de uma agressão à Europa. É esse elemento que precisa ser reexaminado agora. Tanto o seu custo para a coesão da Aliança como sua ameaça para a segurança do mundo estão aumentando, enquanto diminuiu sua credibilidade como força de dissuasão.

Essa política foi estabelecida quando a vantagem nuclear norte-americana era esmagadora, mas essa vantagem deixou de existir e não pode ser recuperada. Já na década de 50, tanto o primeiro-ministro Churchill como o presidente Eisenhower reconheciam que o poder nuclear de ambos os lados se estava tornando tão grande, que uma guerra atômica seria uma terrível catástrofe para todos os envolvidos. As décadas seguintes apenas confirmaram e intensificaram essa realidade. É chegada a hora de fazer um estudo minucioso das formas e meios de mudar para nova política e doutrina atlânticas, nas quais as armas nucleares não serão usadas, a menos que um agressor as use primeiro.

A confusão que atualmente cerca as práticas e diretrizes políticas nucleares é evidente. Os governos e seus representantes têm mantido uma aparência de unidade, enquanto persistem em seu apoio à dupla decisão da Nato, tomada em dezembro de 1979, segundo a qual 572 novos mísseis de alcance médio deverão ser instalados na Europa, a menos que se chegue a um acordo satisfatório sobre tais armamentos nas negocições entre Estados Unidos e União Soviética, iniciadas em novembro último. Mas, por trás dessa frente unida, há opiniões discordantes, especialmente nos países onde essas novas armas deverão ser instaladas.

---

* Este artigo foi originalmente publicado na revista "Foreign Affairs", de Nova Iorque, traduzido em várias línguas e divulgado pela primeira vez no Brasil pelo "Estado de São Paulo". Teve enorme repercussão dada a autoridade dos seus autores que desempenharam, durante muitos anos, funções de alta responsabilidade no Governo norte-americano.

Os argumentos apresentados pelos defensores desses novos mísseis incluem variações inquietantes. A alegação mais simples e intuitivamente a mais persuasiva é a de que essas novas armas são necessárias para contrabalançar os novos mísseis soviéticos SS-20. A proposta surpreendente — mas provavelmente não negociável — do presidente Reagan, segundo a qual, se todos os SS-20 forem desmontados, a instalação dos mísseis americanos será cancelada, talvez se deva ao aparente encanto dessa posição. Outras autoridades apresentam um argumento bem diferente: o de que, sem novas armas norte-americanas, com capacidade efetiva para atingir os alvos russos a partir da Europa Ocidental, não se pode esperar que as forças estratégicas dos Estados Unidos continuem comprometidas com a defesa da Europa Ocidental. Segundo esse argumento, os novos mísseis são necessários para aumentar a possibilidade de uma guerra na Europa levar as ogivas nucleares norte-americanas até os alvos soviéticos, dissuadindo assim o agressor disposto a atacar primeiro. Logicamente, esse argumento nada tem a ver com qualquer preocupação referente aos SS-20 soviéticos, e ele provavelmente explica a indisfarçada esperança de alguns estrategistas de que a proposta de Reagan seja rejeitada. Essas justificações tão variadas lançam consideráveis dúvidas a respeito dos verdadeiros objetivos da proposta da instalação dos novos mísseis.

Um fenômeno igualmente inquietante é a mudança gradual ocorrida nos argumentos desde que a necessidade de abordar o problema foi levantada pela primeira vez, em 1977. Naquela época, a manifestação da necessidade partiu da Europa e, no primero momento, da Alemanha; a emergente paridade de sistemas estratégicos de longo alcance foi sustentada para criar uma necessidade de equilíbrio a níveis menores que o intercontinental. O interesse norte-americano desenvolveu-se de forma relativamente vagarosa, mas como os mísseis que seriam instalados eram norte-americanos, os estrategistas dos EUA foram assumindo a liderança à medida que a proposta era elaborada. Isto também serviu aos propósitos soviéticos de concentrar-se no papel dos EUA na questão. Um enfoque semelhante foi adotado por muitos líderes do novo movimento em prol do desarmamento nuclear na Europa. E agora há vozes norte-americanas, algumas provenientes do Executivo, falando como se a aceitação desses novos mísseis pela Europa, fosse algum tipo de teste de lealdade européia à Aliança. Enquanto isso, os europeus que continuam publicamente comprometidos com a dupla decisão de 1979, manifestam claramente as suas esperanças de que o dia da instalação dos mísseis não chegue nunca. Quando as próprias origens de uma nova proposta se tornam fonte de discussões acirradas entre os aliados — "Foi você quem começou" — é porque há algo de profundamente errado no nosso entendimento mútuo.

Um exemplo ainda mais grave de desentendimentos, que ocorreu tanto no governo Carter como no governo Reagan, é o da chamada bomba de nêutrons, uma arma elaborada para enfrentar a ameaça dos tanques soviéticos. Os estrategistas militares norte-americanos, autorizados pela doutrina a pensar em termos de uso imediato de armas nucleares no campo de batalha, naturalmente, desejam armas mais "atualizadas" que as que possuem agora. Sabe-se que os milhares de antigas armas nucleares de curto alcance que se encontram na Europa dificilmente podem ser usados com eficácia. Ainda assim, para muitos europeus, a bomba de nêutrons sugere, embora injustamente, que os norte-americanos se estão preparando para uma guerra nuclear "limitada" em território da Europa. Além disso, nem os fabricantes de armas nem as autoridades do Pentágono, por eles persuadidas, parecem ter entendido a intensa e especial aversão à morte por uma "radiação intensa".

Todos esses recentes desentendimentos têm uma causa mais profunda. Suas raízes estão no fato de que a evolução dos sistemas de armas nucleares essencialmente equivalentes e enormemente excessivos, tanto na União Soviética como na Aliança Atlântica, provocou novas preocupações em relação ao perigo de todas as formas de guerra nuclear. A profusão desses sistemas, de ambos os lados, tornou mais difícil do que nunca a elaboração de planos racionais para a iniciativa no uso dessas armas.

Esse problema é agora mais crítico do que antes, mas não é novo. Mesmo na década de 50 — uma época que, não raro, é erroneamente vista como sendo a de uma fácil supe-

rioridade norte-americana — a perspectiva do uso real de armas táticas era encarada com justificado terror pelos europeus e por não poucos norte-americanos. Os planos militares para tal uso eram extremamente secretos e altamente hipotéticos; a coesão da Aliança era mantida mediante a negligência geral de tais questões, e não mediante a sua persistente discussão pública. Na década de 60 houve um prolongado e exaustivo esforço para abordar o problema do alcance médio dessas armas, mas foi impossível chegar a um acordo sobre as novas forças e sobre os planos para seu uso. Finalmente, a proposta de uma força multilateral foi substituída pela cessão de submarinos norte-americanos "Polaris" à Nato, e pela criação, em Bruxelas, de um Grupo de Planejamento Nuclear interaliado. Pouco mais foi realizado. Nas últimas duas décadas, a Aliança se manteve unida mais pela confiança política mútua do que por planos plausíveis para um confronto nuclear.

Embora os primeiros anos da década de 70 tenham produzido uma "détente" bem-vinda mas supervalorizada, a complacência logo começou a desaparecer. O governo Nixon, discretamente, levantou a questão da credibilidade, a longo prazo, da capacidade de dissuasão norte-americana que seria elaborada por Henry Kissinger em 1979, num encontro em Bruxelas. Durante os governos Ford e Carter, procurou-se novamente criar uma nova doutrina e novos sistemas de armamentos, mas cada declaração pública, embora cuidadosa e moderada, apenas aumentou as apreensões européias. O objetivo de ambos os governos era reforçar a dissuasão, mas o resultado foi que isto aumentou o receio de uma guerra nuclear e até de que os norte-americanos fossem os seus possíveis iniciadores. Feitas com o intuito de contribuir para a racionalidade e a credibilidade da dissuasão nuclear, essas excursões à teoria de uma guerra atômica limitada, foram contraproducentes na Europa.

Mesmo assim, não foi um erro levantar essas questões. Questões que foram respondidas com amplo silêncio nas décadas de 50 e 60 não podem continuar a sê-lo nos anos 80. O problema não estava no fato de essas questões terem sido levantadas, mas na forma como parecem ter sido respondidas.

É tempo de reconhecer que ninguém jamais conseguiu apresentar uma razão convincente para se confiar que qualquer uso de armas nucleares, mesmo em escala mínima, possa permanecer limitado. Em mais de 25 anos, cada análise séria e cada exercício militar demonstraram que até o uso restrito dessas armas num campo de batalha seria enormemente destrutivo para a vida civil e a propriedade. Não existem meios de assegurar que tal ação nuclear não levará a novos confrontos ainda mais devastadores. Qualquer uso de armas nucleares na Europa, pela Aliança ou contra ela, envolve o alto e inevitável risco de uma escalada para a guerra nuclear generalizada, trazendo a ruína a todos e a vitória a ninguém.

A única barreira claramente definida contra a catástrofe mundial de uma guerra nuclear generalizada é aquela que se situa entre todos os outros tipos de confronto e o uso, seja ele qual for, de armas nucleares. Manter essa barreira ampla e forte é do mais profundo interesse de toda a humanidade. É notável, com efeito, que este país não tenha até agora tomado consciência dessa realidade. Em face das conseqüências aterradoras, até mesmo do mais limitado uso de armas nucleares, e ante a total impossibilidade, para ambos os lados, de oferecerem qualquer garantia contra uma escalada ilimitada, é preciso duvidar seriamente da sabedoria de uma política que assevera a eficácia da iniciativa do seu primeiro uso, por qualquer dos lados. Parece ter chegado a hora, portanto, de analisar as possibilidades, as exigências, as dificuldades e as vantagens de uma política de não usar primeiro as armas nucleares.

A questão mais importante, em qualquer proposta para uma política aliada de não usar primeiro armas atômicas, é o seu impacto sobre a eficácia da capacidade de dissuasão da Nato para prevenir uma ameaça russa na Europa Central. Apesar das dúvidas que surgem ante um exame honesto das prováveis conseqüências do recurso a um primeiro ataque nuclear de qualquer tipo, é preciso lembrar que houve razões muito fortes para a criação de um guarda-chuva nuclear norte-americano para proteger a Nato. O compromisso original dos Estados Unidos, expresso no Artigo 5º do Tratado, foi interpretado como sendo uma garantia nuclear. Foi oferecido numa época em que só existia a ameaça soviética convencional, de modo

que a prontidão para o primeiro uso estava plenamente implícita, desde o começo. Modificar essa garantia agora, mesmo à luz de tudo o que aconteceu desde então, seria uma mudança fundamental nas premissas da Aliança, e nenhuma mudança desse tipo deve ser feita sem um exame cuidadoso de suas implicações.

Em tal exame, o papel da Alemanha Ocidental tem de ser central. Os norte-americanos esquecem facilmente o que os alemães-ocidentais jamais poderão esquecer: que eles estão em posição triplamente exposta, de uma forma sem paralelo entre as grandes democracias industriais. Os alemães não possuem armas nucleares; eles têm uma longa fronteira comum com o império soviético; em qualquer conflito na Europa, seu território será o primeiro campo de batalha. Nenhuma dessas condições pode ser alterada e juntas elas representam um enorme desafio.

Tendo rejeitado, decididamente uma política de neutralidade, a Alemanha Ocidental confiou necessariamente na proteção nuclear dos Estados Unidos, e nós, americanos, devemos reconhecer que esse relacionamento não é um favor que estamos prestando aos nossos amigos alemães, mas a melhor solução disponível para um problema comum. Ambas as nações acreditam que a Alemanha Ocidental precisa ser defendida; ambos acreditam que a Alemanha Ocidental não deve ter armas nucleares próprias; ambas acreditam que garantias nucleares de algum tipo são essenciais; e ambas acreditam que somente os Estados Unidos podem proporcionar essas garantias de uma forma convincente de dissuasão, para manter a paz.

A singularidade da posição da Alemanha Ocidental pode ser facilmente demonstrada comparando-a com a da França e a da Inglaterra. Essas duas nações têm a distância, e uma delas tem o mar, a separá-las do Exército da União Soviética; elas também possuem armas nucleares. Embora essas armas possam contribuir de alguma forma para as forças comuns da Aliança, seu principal papel consiste em reforçar as bases de uma autoconfiança nacional residual, expressa de formas diferentes em diferentes épocas por diversos governos, o que distingue tanto a Grã-Bretanha como a França da Alemanha Ocidental. Também as distingue dos Estados Unidos, no sentido de que nenhuma outra nação depende delas para usar suas armas nucleares de uma forma que não seja a de sua própria e extrema autodefesa.

O caráter tão especial do relacionamento em termos nucleares entre a Alemanha Ocidental e os Estados Unidos é uma forte razão para defini-lo com extremo cuidado. É raro que uma nação importante dependa inteiramente de outra para uma forma de poderio que seja vital para a sua sobrevivência. Não existem precedentes de que uma nação, por mais poderosa que seja, se tenha comprometido a uma ação, em defesa de outra, que pudesse acarretar a sua própria devastação nuclear. Uma política de não fazer o primeiro uso de armas nucleares não iria e não deveria implicar um abandono dessa extraordinária garantia — apenas sua redefinição. Ainda seria necessário estar pronto para replicar com armas nucleares norte-americanas a qualquer ataque nuclear à Alemanha Ocidental, e esse compromisso, por si só, já exigiria o suficiente para constituir uma poderosa demonstração de que a política de não fazer o primeiro uso de armas nucleares não representaria um abandono do nosso aliado alemão.

O direito alemão de opinar sobre esse problema não é meramente uma questão de localização geográfica e nem mesmo de dependência de uma garantia nuclear norte-americana. O povo da Alemanha Ocidental demonstrou uma firme dedicação à paz, à defesa coletiva e à decência política interna. O estudo aqui proposto deveria corresponder aos seus desejos básicos. Parece provável que eles, como todos nós, desejam acima de tudo que não haja qualquer tipo de guerra, mas também são capazes de defender a paz com forças que não exijam a terrível escolha de uma escalada nuclear.

Embora acreditamos que um estudo cuidadoso levará à conclusão de que está na hora de adotar decididamente uma política de não fazer o primeiro uso de armas nucleares, é óbvio que tal política exigiria uma reforçada confiança na eficácia das forças convencionais da Aliança, sobretudo das forças distribuídas na Europa Central e das que estão disponíveis para um reforço imediato. Parece claro que as nações da Aliança, juntas, podem fornecer as forças que se tornarem necessárias, e dentro de limites orçamentários realistas. Mas poderão essas nações

reunir a necessária vontade política? A história da Aliança nos fornece exemplos contraditórios. Houve grande progresso nas defesas convencionais da Nato nos 30 anos que se seguiram ao comunicado de Lisboa em 1952, mas também houve malogros: os objetivos não foram alcançados.

Em cada uma das quatro nações responsáveis por mais de 90% da defesa coletiva da Nato e por uma proporção ainda maior de suas forças na Europa Central, ainda há importantes questões políticas a resolver e que afetam substancialmente as contribuições a uma dissuasão convencional. Por exemplo, pode-se perguntar que prioridade a Inglaterra dá ao Exército britânico no Reno, que nível de instalações conectadas à Nato pode ser aceito pela França, que grau de forças alemãs é aceitável para os aliados e justo para a própria Alemanha Ocidental, e se nós, americanos, temos uma resposta duradoura e eficaz para as nossas necessidades militares de potencial humano nas atuais forças de reserva e da ativa, todas voluntárias. Esses são os tipos de questões — e há muitas outras — que precisariam ser revistas e solucionadas antes de se chegar a uma decisão final de mudança para uma política responsável que consista em não fazer o primeiro uso de armas nucleares.

É preciso também examinar as formas pelas quais o conceito do uso prematuro de armas nucleares pode ter sido introduzido nas forças existentes, táticas e expectativas militares em geral. Dependendo do grau em que isto tiver ocorrido, pode haver uma defasagem perigosa neste momento entre as capacidades reais e as que os líderes políticos poderiam desejar ter numa época de crise. Por outro lado, é preciso estudar cuidadosamente o que uma política de não fazer o primeiro uso de armas nucleares exigiria nesses mesmos termos. Parece muito provável que uma vez que os líderes militares da Aliança tenham aprendido a pensar e a agir de acordo com essas premissas "convencinais", suas forças serão instrumentos melhores para manter a estabilidade em momentos de crise e para uma dissuasão geral, bem como para a manutenção de uma barreira contra o uso de armas nucleares, tão vital para todos nós.

Ninguém deve subestimar a dificuldade nem a importância da mudança nas atitudes militares resultantes de uma política de não fazer o primeiro uso das armas atômicas. Embora os comandantes militares estejam cientes dos terríveis perigos que envolvem qualquer confronto nuclear, é uma forte tradição militar sustentar que é a guerra de agressão, e não o uso de qualquer tipo específico de arma, que constitui o mal principal.

Muitos oficiais, inicialmente, não se mostrarão entusiasmados com uma política formal que imponha limites à possibilidade de recorrer a uma arma de evidente poder decisivo. E, no entanto, o argumento básico para uma política de não fazer o primeiro uso das armas nucleares pode ser colocado em termos estritamente militares: qualquer outro tipo de procedimento *envolve riscos inaceitáveis para a segurança nacional, em razão da qual existem as forças* militares. Pode-se esperar que os militares da Aliança Atlântica ampliem a força desta proposição, ainda que muitos deles, inicialmente, não concordem com ela. Além do mais, tudo indica que eles aceitarão lealmente qualquer política que tenha o apoio de seus governos e dos povos que representam, exatamente como aceitaram sem restrições os atuais acordos, segundo os quais o uso de armas nucleares, mesmo em represália a um ataque nuclear, exige a aprovação prévia e específica do chefe do governo.

Se a Aliança Atlântica adotar a atitude de não usar primeiro as armas nucleares, isto teria um efeito especial que pode ser descrito de antemão: chamaria novamente a atenção para a importância de manter e melhorar as forças convencionais especificamente norte-americanas na Europa. A principal dificuldade política de um compromisso de não usar primeiro as armas nucleares é que ele pode ser interpretado na Europa e, especificamente, na Alemanha Ocidental, como prova de que os Estados Unidos estão pouco interessados na Aliança e numa dissuasão global eficaz. O argumento aqui é exatamente o oposto: o de que essa política é a melhor disponível para manter a Aliança unida e eficiente. Não obstante, ante a realidade psicológica das relações entre a Alemanha Ocidental e os Estados Unidos, a única maneira de impedir que os alemães suspeitem das intenções norte-americanas, sob um regime de não fazer o primeiro

uso das armas nucleares, será a aceitação, por parte dos Estados Unidos, de uma participação adequada em qualquer nível de aumento do arsenal convencional que essa política possa exigir.

Ainda assim, seria errado fazer um julgamento apressado e concluir que esses novos níveis de esforços no setor do armamento convencional serão necessariamente elevados. O assunto é complexo, especialmente porque a tecnologia e a política estão mudando. Projéteis teledirigidos de cada vez maior precisão no campo tecnológico, e o visível enfraquecimento da solidez militar do Pacto de Varsóvia, no campo político, são apenas dois exemplos das mudanças que favorecem a Aliança. Além disso, tem havido uma certa tendência, no decorrer dos anos, de exagerar o poderio convencional relativo da União Soviética e de subestimar a consciência soviética de que há enormes custos e riscos envolvidos em qualquer forma de agressão contra a Nato.

Hoje não há literalmente ninguém que saiba realmente o que será necessário fazer. A maioria das medidas rotineiramente usadas, tanto nas análises oficiais como nas particulares, é estática e fragmentária. Uma medida de progresso particularmente arbitrária, embora obviamente conveniente, é a do nível de despesas. Mas a vontade política, e não a previsão orçamentária, é que será decisiva. O valor de uma segurança maior, tanto contra o perigo nuclear como contra o convencional, é tão grande que, embora uma análise cuidadosa mostrasse que a postura convencional necessária exigiria recursos superiores ao aumento real de 3% nas despesas militares da Nato, objetivo comum nos últimos anos, ainda assim seria o melhor negócio já oferecido aos membros da Aliança.

Mesmo assim, não há necessidade de programas estrondosos, que sempre acarretam custos extras. O rumo do esforço aliado será mais importante que sua velocidade. De qualquer forma, é óbvio que o estabelecimento final de uma firme política de renúncia ao primeiro uso das armas nucleares levará tempo. O importante, hoje, é seguir esse rumo.

O conceito de renúncia a qualquer iniciativa no uso das armas nucleares também deve ser testado por uma cuidadosa revisão do valor dos planos existentes da Nato para o uso seletivo e limitado de armas atômicas. Embora muitos prospectos de prováveis confrontos nucleares pareçam absurdos, é preciso reconhecer que autoridades militares inegavelmente cautelosas e sensatas consideraram prudente perguntar-se que alternativas para a derrota poderiam propor aos seus superiores civis, caso um maciço ataque convencional soviético estivesse prestes a romper as linhas de defesa aliadas. Essa pergunta gerou planos de contingência para o uso, em campo de batalha, de um pequeno número de armas nucleares que possam evitar esse desastre específico. É difícil ver como tal ação pode ser empreendida sem o enorme risco de uma rápida e catastrófica escalada. Sendo assim, uma política de não usar primeiro as armas nucleares deveria ser acompanhada de um nível de forças convencionais que tornasse tais planos desnecessários.

Diante dessa dificuldade, seria prudente considerar se existe alguma política aceitável além da renúncia ao primeiro uso. Um exemplo possível é o que poderia ser chamado de "não fazer o primeiro uso prematuro de armas nucleares"; essa política poderia deixar em aberto a opção por algum tipo de ação atômica limitada, para afastar uma derrota convencional final em grande escala; e, pelo fato de renunciar a qualquer primeiro uso imediato das armas nucleares e enfatizar as capacidades convencionais, ela poderia ser considerada uma forma de ajudar a reduzir os atuais temores.

Mas o valor de uma posição clara e simples seria grande, especialmente em seus efeitos sobre nós mesmos e sobre nossos aliados. O problema das exceções é que elas facilmente se transformam em regras. Seria muito melhor se até a mais responsável escolha, mesmo da mais limitada ação nuclear, para impedir o mais iminente desastre na guerra convencional, fosse excluída de uma política autorizada. O que a Aliança mais precisa ter hoje não é um refinamento de suas opções nucleares, mas de uma decisão bem definida para evitá-las, desde que os outros também o façam.

Quem deve fazer o exame aqui proposto? Até agora, o governo norte-americano demonstrou pouco interesse por questões desse tipo, e a aparente falta de sensibilidade de

alguns setores em Washington em relação aos perigos nucleares pode ser parcialmente responsável por parte da recente intranqüilidade na Europa. Mas cada um de nós quatro serviu em governos que reviram as suas opiniões iniciais sobre a política de armas nucleares. James Byrnes aprendeu a necessidade de procurar um controle internacional; John Foster Dulles voltou um pouco atrás em sua crença inicial na retaliação maciça; Eisenhower acabou acreditando nos esforços para proibir os testes nucleares que ele inicialmente considerara perigosos; a administração de John Kennedy (à qual todos nós servimos) modificou esse ponto de vista inicial sobre a doutrina dos alvos nucleares prioritários; Richard Nixon concordou em reduzir os limites dos mísseis anti-balísticos, cuja fabricação em grande escala ele antes considerava indispensável. Houve mudanças também nas administrações Ford e Carter, e o presidente Reagan já reviu o seu ponto de vista a respeito da utilidade de negociações imediatas sobre controle de armamentos, embora continuemos numa época de tensão geral entre Washington e Moscou. Nenhuma administração deve manter-se presa a posições iniciais inflexíveis no que diz respeito a essas questões extraordinariamente difíceis.

O estudo desses problemas também não deve depender necessariamente de governos. A época em que a administração pública incondicional e o sigilo do governo faziam da política nuclear um privilégio exclusivo do Executivo, já passou há muito tempo. As questões levantadas por uma política de não usar primeiro as armas nucleares devem ser efetivamente decididas pelos governos, mas elas podem e precisam ser discutidas pelos cidadãos. Nos últimos meses, fortes vozes particulares levantaram-se em ambos os lados do Atlântico em favor de forças convencionais reforçadas. Quando esta causa é defendida por homens como Christoph Bertram, o marechal Lord Carver, o almirante Noel Gayler, o professor Michael Howard, Henry Kissinger, François de Rose, Theo Sommer, o general Maxwell Taylor, para mencionar apenas alguns, é justo concluir que, pelo menos em sua direção geral, esse argumento não foge à corrente de pensamento dominante dentro da Aliança Atlântica. Com efeito, há evidências de um renovado interesse pelas forças convencionais também por parte dos governos.

O que é preciso acrescentar, tanto no setor público quanto no privado, é uma nova consideração, cuidadosa e bem fundamentada, das exigências e benefícios que podem resultar da decisão de que a política da Aliança Atlântica seja a de manter suas armas nucleares fora de uso, desde que os outros façam o mesmo. Nós mesmos acreditamos que, quando essa possibilidade for totalmente explorada, ficará evidente que as vantagens dessa política superam de longe os seus custos e que essa demonstração ajudará os povos e governos da Aliança a encontrar a vontade política de seguir nessa direção. Dentro desse espírito, continuamos a esboçar os benefícios que tal mudança trariam.

A primeira vantagem possível de uma política de não usar primeiro as armas nucleares está na administração das forças de dissuasão que ainda seriam necessárias. Tendo escapado da necessidade de fazer planos fidedignos para um primeiro uso de armas nucleares, poderemos escapar também de muitos dos complexos argumentos que levaram a afirmações de que todos os tipos de novos recursos nucleares são necessários para criar ou restaurar a capacidade de algo denominado "domínio da escalada" — uma capacidade de lutar e "vencer" uma guerra nuclear em qualquer nível. O necessário, numa política de não usar primeiro as armas nucleares, seria um conjunto de capacidades que já possuímos em excesso: a possibilidade de uma retaliação apropriada a qualquer tipo de ataque nuclear soviético, a fim de não deixar dúvidas na mente dos russos de que também a URSS deveria aderir à política de não ser a primeira a usar armas nucleares. O governo soviético já está ciente do tremendo risco inerente a qualquer uso dessas armas, e não existe uma "superioridade" soviética atual ou em perspectiva que possa tentar alguém em Moscou a uma aventura nuclear. (Nenhum de nós quatro ficou convencido pelo argumento desenvolvido nos últimos anos, segundo o qual a União Soviética poderia obter vantagens racionais se desferisse um primeiro ataque maciço contra mísseis estratégicos norte-americanos com base em terra).

Tendo ficado claro que a única necessidade nuclear da Aliança é a de mísseis que possam realmente atingir os seus alvos e que sejam capazes de um golpe de retaliação eficiente, as exi-

gências de modernizar os principais sistemas nucleares se tornarão menores do que se pensava. Poderemos escapar especialmente da noção de que devemos de alguma forma equipararmos a tudo o que os responsáveis pelos mísseis estratégicos na União Soviética extraem de seu governo. Parece duvidoso, igualmente, que com essa política seja necessário ou desejável instalar bombas de nêutrons. A economia conseguida com programas nucleares mais modestos poderia ser usada para custear a nossa contribuição às forças convencionais.

É importante, aqui, evitar um mal-entendido. Nas condições da década de 80, dada a inexistência de um acordo entre os dois lados para uma redução em grande escala das forças nucleares, é claro que uma grande variedade de armas que possam efetivamente atingir os seus alvos ainda será necessária para a dissuasão nuclear. O ponto a salientar, aqui, não é que nós, norte-americanos, teremos de caminhar unilateralmente para alguma força "mínima" de algumas dezenas ou centenas de mísseis, mas sim que, quando tivermos escapado da pressão de parecermos desejosos e capazes de usar essas armas primeiro, descobriremos que as nossas necessidades são bem menos maciças do que muitos supõem.

Uma postura que consista na determinação de não sermos os primeiros a usar armas nucleares também deveria atenuar as compreensíveis ansiedades que estão por trás de grande parte do novo interesse pelo desarmamento nuclear, tanto na Europa como em nosso próprio país. Algumas das propostas geradas por esse novo interesse podem ser impraticáveis no momento. As propostas para fazer de "toda" a Europa — de Portugal à Polônia — uma zona livre de armas nucleares, por exemplo, não parecem levar em conta a realidade de que milhares de armas de longo alcance na União Soviética ainda serão capazes de atingir a Europa Ocidental. Mas uma política de não recorrer primeiro ao uso de armas nucleares, ao reduzir a necessidade de novos sistemas nucleares aliados, também deveria reduzir consideravelmente todos os tipos de temores. Essa nova política certamente neutralizaria o argumento altamente desintegrador atualmente usado na Europa: o de que planos para a modernização nuclear na zona de combate refletem a esperaça americana de travar uma guerra nuclear limitada à Europa. Essa modernização poderia ou não ser necessária numa política de não ser o primeiro a recorrer ao uso de armas nucleares: essa questão, dada as dimensões e a versatilidade de outras forças americanas existentes ou em perspectiva, representaria um assunto a ser decidido basicamente pelos europeus (como o é hoje).

Uma política eficaz que consista em não usar primeiro as armas nucleares também reduzirá o risco de uma agressão convencional na Europa. Esse risco nunca foi tão grande quanto afirmaram os profetas do apocalipse e sempre se apoiou basicamente na possibilidade de os líderes soviéticos pensarem que poderiam conseguir alguma vantagem rápida e limitada, a qual seria aceita, ante a impossibilidade de uma defesa ou réplica conjunta. Essa tentação diminuiu bastante, graças aos armamentos convencionais que a Aliança obteve nos últimos 20 anos, e deveria reduzir-se ainda mais com uma mudança adicional no equilíbrio do esforço aliado; uma política de não fazer o primeiro uso de armas nucleares iria não só permitir como também exigir essa mudança. O risco de que um líder soviético aventureiro possa fazer o terrível jogo de uma agressão convencional era maior no passado do que é hoje, e é maior hoje do que seria numa política de não usar primeiro as armas nucleares, apoiada por uma defesa convencional eficaz.

Discutimos o problema da política militar, mas o nosso interesse também é político. O principal perigo imediato na atual atitude militar da Aliança não consiste no fato de que ela levará a uma guerra em grande escala, convencional ou nuclear. O equilíbrio do terror e a cautela de ambos os lados parecem hoje suficientemente fortes para impedir tal catástrofe, pelo menos na ausência de alguma mudança política profundamente desestabilizadora que possa levar ao pânico ou ao aventureirismo em qualquer dos lados. Mas, se a atual confiança desequilibrada nas armas nucleares continuar por muito tempo, poderá justamente produzir essa mudança política. Os acontecimentos do ano passado mostraram que pontos de vista diferentes a respeito do papel das armas nucleares podem levar a recriminações destrutivas, e quando essas diferenças são constituídas de compreensíveis discordâncias sobre outros assuntos, como a Polônia e o Oriente Médio, as possibilidades de que surjam problemas entre os aliados se tornam evidentes.

A coerência política da Aliança, especialmente em épocas de tensão, é pelo menos tão importante quanto as forças militares necessárias para manter uma dissuasão confiável. A exigência política, na verdade, tem uma prioridade ainda maior. Os líderes soviéticos ficariam muito satisfeitos em ajudar a Aliança a cair em total discórdia e certamente prefeririam tal evolução às inevitáveis incertezas de um conflito aberto. Se, ao contrário, for restabelecido o consenso em torno de uma política militar na qual os povos e os governos da Aliança possam acreditar, tanto a determinação política como a credibilidade da dissuasão serão reforçadas. Muitas questões difíceis continuarão a existir, mas o medo e a desconfiança diminuirão e estes são os inimigos mais imediatos.

Resta uma realidade subjacente que não poderia ser eliminada nem mesmo pela mais explícita política declarada de renúncia ao primeiro uso de armas nucleares. Ainda que as potências militares da Aliança se unam, com o apoio de outros aliados, numa política de não recorrer primeiro ao uso de armas atômicas, e ainda que essa decisão leve a uma declaração conjunta de adoção dessa política por essas potências e pela União Soviética, ninguém, em nenhum dos lados, poderá garantir com absoluta certeza que, se uma guerra convencional eclodir em grande escala, não haverá realmente uso de armas nucleares. Não podemos supor que a União Soviética cumprirá o compromisso e devemos reconhecer que os líderes soviéticos não podem supor que nós o cumpriremos. Enquanto existirem armas nucleares, permanecerá a possibilidade de seu uso.

Mas essa realidade inevitável não anula o valor de uma política de renúncia ao primeiro uso de armas nucleares. Esse valor reside, em primeiro lugar, na própria saúde interna da Aliança Ocidental. Uma postura de equilíbrio convencional eficaz e de um poderio nuclear incluindo mísseis que possam realmente atingir os seus alvos e que sejam capazes de um golpe de retaliação eficiente é muito melhor para os nossos próprios povos e governos, e muitissimo mais civilizada do que uma postura que obriga a considerar seriamente a perspectiva de uma guerra nuclear "limitada", ao mesmo tempo aterradora e implausível.

Há uma forte razão para acreditar que a política de não fazer o primeiro uso de armas nucleares também pode ajudar as nossas relações com a URSS. O governo soviético repetidas vezes se ofereceu para juntar-se ao Ocidente na declaração de tal política, e, embora tais declarações só mereçam uma confiança limitada, seria um erro negligenciar o real valor, para ambos os lados, de uma declaração conjunta de adesão a essa política. Renunciar ao primeiro uso das armas nucleares significa aceitar uma enorme carga de responsabilidade por qualquer violação posterior. A existência de um compromisso comum tão claramente declarado aumentaria o custo e o risco de qualquer uso repentino de armas nucleares por qualquer dos lados, e reduziria em igual medida a força política de ameaças expressas ou não, de tal uso.

Uma postura e uma política de não fazer o primeiro uso de armas nucleares também poderiam ajudar a abrir caminho para uma substancial redução de armamentos atômicos em ambos os lados. As experiências dos últimos anos mostraram como é difícil estabelecer acordos que realmente restrinjam essas armas, e ninguém pode afirmar com certeza que alguma medida nesse sentido pode representar uma diferença decisiva. Mas, assim como uma política de renúncia ao primeiro uso de armas nucleares deve reduzir as pressões, no nosso lado, para a instauração maciça de novas forças nucleares, também deve ajudar a aumentar os incentivos internacionais para que a URSS faça igualmente algumas reduções. É importante não exagerar nesse ponto, e a política soviética de verbas militares não é, certamente, apenas um eco retardado da nossa atitude. Não obstante, há conexões entre o que se diz e o que se faz, mesmo na União Soviética, e, mesmo lá, há incentivos à moderação, que poderiam ser reforçados por uma declaração política conjunta de renúncia ao primeiro uso de armas nucleares. No mínimo, tal declaração daria aos dois lados uma razão a mais para procurarem estabelecer acordos a fim de evitar uma disputa excessivamente onerosa e potencialmente desestabilizadora, em torno de algum tipo de vantagem no espaço exterior.

Finalmente, e em resumo, acreditamos que uma política de não fazer o primeiro uso de armas nucleares, especialmente se fosse compartilhada pela União Soviética, traria novas espe-

ranças a todas as pessoas, de todos os países que têm a vida ameaçada pela horrenda possibilidade de uma terceira grande guerra na Europa — convencional ou nuclear. Parece não só oportuno, mas também urgente, começar a estudar cuidadosamente uma política que possa contribuir para eliminar essa possibilidade do quadro das questões internacionais.

Reconhecemos que apenas demos início a essa enorme discussão, que não esgotamos nenhum de seus aspectos e que podemos ter omitido elementos importantes. Sabemos que a Nato representa muito mais do que os seus quatro membros militares mais poderosos; sabemos que a adoção, pela Aliança, de uma política de não fazer o primeiro uso de armas nucleares imediatamente levantaria questões sobre a posição dos Estados Unidos na Coréia e também em outras partes da Ásia. Preferimos deliberadamente focalizar a frente central da Aliança Atlântica, acreditando que uma escolha certa ali só pode ajudar a encontrar opções corretas em outros lugares.

O que ousamos esperar é uma nova e ampla análise da política por nós delineada, que há 15 anos nos ajudou a chegar ao Salt-1, há 25 anos à proibição Limitada de Testes Nucleares, e há 35 anos à própria Aliança Atlântica. Essas considerações podem tornar-se mais importantes e promissoras se tivermos em mente uma realidade simples e freqüentemente negligenciada: não houve um primeiro uso de armas nucleares desde 1945 e ninguém, em país nenhum, lamenta esse fato. A maneira correta de manter essa situação é reconhecer que, numa era em que a capacidade termonuclear já ultrapassa em muito a medida necessária para uma total destruição em massa, não faz mais sentido — se é que alguma vez o fez — manter essas armas para outra finalidade que não seja a de impedir o seu uso.

# SISTEMA ECONÔMICO INTERNACIONAL:

# LIÇÕES DA HISTÓRIA

**Pedro Sampaio Malan***

Em 1929/30, a Inglaterra "queria mas não podia e os EUA podiam mas não queriam" contribuir para a estabilização da economia mundial. A frase é de Kindleberger ("The Great Depression 1929-1939"). Com efeito, vários estudos sugerem que a economia mundial foi "estabilizada" pela Inglaterra das últimas décadas do séc. 19 até a Primeira Guerra Mundial, basicamente devido a três características da economia britânica: (a) a manutenção de um mercado aberto para produtos primários, (b) caráter assimétrico do investimento doméstico e do investimento externo, que variavam em direções apostas, e (c) papel financeiro de Londres como emprestador de última instância para o financiamento de desequilíbrios do balanço de pagamentos do "resto do mundo".

A Inglaterra emergiu enfraquecida da Primeira Guerra e a frustrada tentativa de voltar ao padrão-ouro em 1925, à paridade anterior à guerra, impossibilitou a economia inglesa de continuar a desempenhar o papel de agente estabilizador da economia mundial. A única econômica que talvez pudesse fazê-lo era a norte-americana. Mas, os EUA se recusaram a desempenhar este papel estabilizador nos anos 30. O sentimento isolacionista e a imposição de tarifas protecionistas no início da crise, agravaram consideravelmente a contração do comércio e do investimento internacional observada na primeira metade da década — e contribuíram para que o nível de produto real norte-americano de 1928/1929 só fosse superado em 1939/40. Mas, além da recusa, deve ser notado que: (a) os EUA não constituíam um mercado aberto para produtos primários (pelo contrário, era competidor importante); (b) o investimento externo dos EUA se contraiu, juntamente com o investimento doméstico; é (c) Nova York ainda não havia se estabelecido como centro financeiro internacional capaz de financiar desequilíbrios do balanço de pagamentos do resto do mundo.

---

* Pedro Sampaio Malan é professor do Departamento de Economia da PUC—RJ, PHD em Economia pela Universidade de Bekerley, Califórnia.

A situação se alteraria no imediato pós-guerra. Na verdade, antes do término desta, a administração Roosevelt já havia definido as linhas gerais de seu projeto para a ordem econômica internacional que deveria prevalecer após o conflito, baseada no comércio multilateral o mais livre possível e na inexistência de restrições a pagamentos internacionais em conta corrente. Ambos exigiam a livre convertibilidade entre as moedas dos países relevantes para o comércio internacional. O acordo de Bretton-Woods e as instituições resultantes (FMI e BIRD, e poucos anos após, o GATT) expressaram, no fundamental, o projeto norte-americano para o mundo do pós-guerra. Em vários sentidos, pode-se dizer que foi um projeto extraordinariamente bem-sucedido de meados dos anos 40 a inícios da década de 70.

O que importa assinalar, contudo — porque é o que nos interessa recuperar para a discussão atual — é a enorme flexibilidade com que os EUA perseguiriam seu projeto, sem abandonar, em nenhum momento, seus objetivos centrais. Uma flexibilidade sugerida por uma análise política que indicou sua necessidade. Três exemplos, além do óbvio caso do Plano Marshall: (a) os EUA aceitaram que o retorno europeu à conversibilidade só tivesse lugar a partir de 1959/60 (a conversibilidade do iene só ocorreria em 1964), (em 1944, os EUA contavam com a conversibilidade ainda nos anos 40); (b) os EUA aceitaram retardar a implosão do sistema de preferências imperiais da Inglaterra para após a reconstrução, e (c) os EUA aceitaram que a integração econçomica européia se fizesse ao abrigo de barreiras protecionistas que descriminavam contra exportações norte-americanas para a Europa (o resultado foi a quase quadruplicação do investimento direto norte-americano na Europa entre 1957 e 1964).

É sabido que o período 1959-1971 configura a chamada idade de ouro do período de Bretton-Woods, marcada por uma extraordinária expansão do comércio mundial e por um impressionante renascimento do mercado internacional de capitais privados, moribundo desde a crise de 1929. É sabido também que o sistema entrou em colapso em 1971-73 e que desde março-abril deste último ano, vivemos quase uma década de incertezas e perplexidades — fortemente agravadas com os dois choques do petróleo.

## REPETIÇÃO DE 1929?

De 1979 para cá, com o segundo choque do petróleo e a elevação das taxas de juros internacionais, a situação da economia mundial deteriorou-se rapidamente. O crescimento médio do produto real dos países da OECD foi apenas ligeiramente superior a 1% em 1980 e 1981. Em 1982, espera-se um crescimento da ordem de 0,5%. O comércio mundial praticamente estagnou nos dois últimos anos, pela primeira vez desde o pós-guerra. O número de desempregados nos países da OECD chegará aos 30 milhões em fins de 1982.

Os mecanismos reais e financeiros da propagação da recessão mundial afetam de forma dramática os países menos desenvolvidos. Suas exportações são duplamente afetadas: por um lado pela redução da renda e das importações do centro e de outros países em desenvolvimento. Por outro lado, pelo efeito que elevadas taxas de juros têm sobre o custo de retenção de estoques de commodities o que leva à sua "desova", à redução dos seus preços internacionais e à deterioração dos termos de troca dos países em desenvolvimento.

Aos problemas comerciais juntam-se graves problemas financeiros associados ao custo de serviço da dívida externa contratada a taxas de juros flutuantes. A dívida externa global (incluindo curto prazo) dos paízes em desenvolvimento, chegou a US$ 629 bilhões em fins de 1981. As dificuldades em manter o seu serviço em condições de contração do comércio internacional são óbvias e expressas no vertiginoso aumento do número das renegociações realizadas nos últimos dois anos — e por realizar em 1982. Em 1981, cerca de 25 países estavam atrasados com seus débitos (contra apenas três em 1974).

As renegociações de 1980, por exemplo, foram em número de cinco apenas, e no valor de US$ 4,5 bilhões. Em 1981, foram em número de 14 e envolveram US$ 10,8 bilhões. Para 1982, estima-se (ver Euromoney de agosto) que o número de renegociações chegará a 20 e poderá envolver US$ 28 bilhões, soma equivalente ao capital próprio dos seis maiores bancos

do mundo (mas deve-se notar, a bem da verdade, cerca de 5% do total de seus empréstimos). As lembranças de 1929, e suas seqüelas vêm naturalmente ao debate — e com razão. Afinal, se persiste a retração do comércio mundial e se os bancos também se retraem ou emprestam cada vez mais a curto prazo, o quadro de desestabilização da economia mundial está claramente armado como nos anos 30. Mas dentre as inúmeras lições da História vale citar três. A primeira é a de que a História não se repete. A segunda é que é possível aprender com os erros do passado. A terceira é a de que ali onde não existe compreensão do passado raramente existe sentido do futuro. E é exatamente o que parece estar como em 1929. Vejamos por quê.

## A MIOPIA NORTE-AMERICANA

A diferença do período de vigência do acordo de Bretton-Woods (1944-1971), a política norte-americana sob a administração Reagan desempenhou, até há pouco (é cedo para avaliar as mudanças de agosto) um papel fortemente desestabilizador da economia mundial. As razões são conhecidas. Do ponto de vista estritamente econômico a principal é (foi? ) a inconsistência entre uma política monetária contracionista e uma política fiscal (leia-se de gastos militares e de redução de tributos) expansionista, levando à elevação de juros, à valorização do dólar e à queda do nível de investimento e de atividade produtiva nos EUA e no mundo.

Mas não se reduz a este aspecto o papel desestabilizador representado hoje pela política norte-americana: a esta e às suas consequências vistas acima devem ser adicionadas a tentativa de reviver o maniqueísmo deliróide da guerra fria e do confronto Leste-Oeste e uma postura pragramático-doutrinária de caráter profundamente privatista e anti-setor público, aí incluída (além da baboseira do "supply-side economics") a falta de apoio às organizações multilaterais de crédito (FMI e Banco Mundial) exatamente no momento em que este apoio seria mais necessário.

Este conjunto de aspectos da política norte-americana afeta negativamente tanto os países em desenvolvimento, capitalistas ou socialistas, como os próprios países desenvolvidos, como deixaram claro as conferências de cúpula de Ottawa (1981) e Versailles (1982). Nestes foros, tentou-se mostrar aos EUA que estes deveriam avaliar politicamente, de forma mais realista— como o fizeram, com a flexibilidade demonstrada nos anos 40 e 50 — os enormes custos que estão impondo ao resto do mundo com sua política, que vem levando à ampliação das áreas de confronto em matéria de comércio, finanças, investimento direto e tecnologia, para não mencionar os inevitáveis confrontos políticos localizados que estão marcando este início de década — muitos deles fruto de dificuldades do "front" econômico.

## A NECESSIDADE DE UM NOVO ACORDO

Esta crise só será superada — e não apenas adiada — com a cooperação dos países relevantes na busca de um novo arranjo institucional (envolvendo questões comerciais e financeiras) com o tipo de Visão do futuro que, por exemplo, se tinha em Bretton-Woods — e que faltou em 1929. Mas Bretton-Woods foi essencialmente um "aaffaire" anglo-americano sob clara hegemonia dos EUA. A fragmentação de poder hoje no mundo lembra mais 1929 que 1944. Por isto, as negociações serão mais difíceis — e terão de incorporar novos atores, inclusive alguns subdesenvolvidos.

Hoje, a frase de Kindleberger, com a qual iniciamos este artigo, não é a melhor maneira de concluí-lo: "Os EUA podem mas não querem e a Europa quer mas não pode". Esta frase não retrata a fragmentação de poder hoje existente. A década de 80, política e economicamente, é obviamente muito distinta da década dos 30. Não repetiremos a Grande Depressão. Afinal, esperemos que a humanidade aprenda com seus erros. Mas é forçoso reconhecer que estamos em meio à pior depressão que conhecemos desde os anos 30. E que a saída ainda não está a vista.

# O BRASIL NA GUERRA, HÁ 40 ANOS

**L. de A. Nogueira Porto**

Os dois anos que precederam a invasão da Polônia, na madrugada de 1º de setembro de 1939, assinalaram os limites culminantes do expansionismo territorial do III Reich, antes da guerra com as potências ocidentais. A remilitarização da Renânia, realizada sem oposição militar por parte delas, representou um sinal verde para o revanchismo alemão e sua subseqüente conquista da Europa. Foi o caminho aberto para a anexação da Áustria, mediante o "anschluss" de março de 1938, que permitiu a Hitler proclamar, dois dias após a entrada da "Wehrmacht" em Viena, que o país passava a constituir "uma província do Reich alemão".

A próxima vítima seria a Checoslováquia, cuja execução se consumou em três etapas sucessivas entre setembro de 1938 a março de 1939.

Na primeira etapa, a Checoslováquia, aconselhada por suas aliadas, a França de Daladier e *a Inglaterra de Chamaberlain, sob pena de ser deixada a sós diante da Alemanha que* reivindicava o território dos Sudetos, foi compelida a cedê-lo; na seguinte, consumada pela rendição aliada em Munique, e já mutilada em seu território, foi convertida numa "federação" da qual participavam com os checos, uma Eslováquia e uma Rutênia autônomas. Finalmente, na última etapa, quando a Eslováquia se separou como unidade soberana e a Rutênia foi incorporada à Hungria, um protetorado do Reich foi proclamado sobre a Boêmia e a Morávia.

A impunidade em face da agressão devido à passividade das potências ocidentais, a histeria jubilante provocada pela série estupenda dos sucessos alemães sob a égide do Nacional Socialismo eram de molde a impedir qualquer forma de autocontenção por parte de Hitler; e o passo seguinte veio logo após, pela cessão, imposta à Lituânia, da região de Memel.

Restava ainda uma reivindicação alemã a ser satisfeita: a questão de Dantzig e do corredor polonês, objeto de negociações entre o Reich e o governo de Varsóvia, quando um acontecimento inconcebível, mas nem por isso menos de prever-se (sobretudo quando os fatos são considerados *a posteriori...*), traumatizou o mundo: um tratado de não-agressão, concluído em Berlim, na noite de 23 para 24 de agosto de 1939, entre os arquiinimigos, a Alemanha nazista e a Rússia comunista, promotora, a primeira, de um pacto trilateral anti-Comintern firmado com a Itália e o Japão.

Aquele tratado, conhecido como Pacto Ribbentrop-Molotov, deixava a Alemanha de mãos livres em sua frente ocidental, ao mesmo tempo em que previa, por meio de um protocolo secreto, entre outras repartições territoriais, a divisão da Polônia entre as duas potências totalitárias.

Terminada a guerra, o governo norte-americano divulgou a grande quantidade de documentos diplomáticos apreendidos na Chancelaria alemã. Figura entre eles a correspondência política dos chefes de missão acreditados na América Latina no período que precedeu o rompimento de relações diplomáticas com o Reich.

Ao se completarem 40 anos da declaração de guerra do Brasil às potências do eixo Roma-Berlim, é oportuno um exame do referido material no que se refere ao Brasil no período de novembro de 1937 a março de 1939.

São documentos reveladores não só do nosso relacionamento diplomático com o III Reich, como também das repercussões populares e governamentais diante dos acontecimentos ocorridos na Europa, das correntes internas pró e antigermânicas e da identificação de alguns homens públicos brasileiros por suas tendências em um ou outro sentido.

Um memorando do chefe da IX Divisão Política da Chancelaria alemã, datado de 30 de novembro de 1937, poucos dias após a implantação no Brasil do Estado Novo, instruía as missões sul-americanas, especialmente a do Brasil, a procurarem adesão dos governos junto aos quais estavam acreditadas ao "Acordo alemão, italiano e japonês para combate ao bolchevismo".

A ocasião parecia propícia: não só numerosos países sul-americanos tinham problemas com a infiltração comunista como também o golpe de Estado no Brasil fora justificado pela iminência de um movimento subversivo comunista (denunciado por um documento muito discutido, o Plano Cohen). De feitio autoritário, o novo regime brasileiro parecia indicado para uma aproximação com o nazista na campanha anticomunista, bem como na colaboração em outros campos.

Quanto aos países sul-americanos, diz o citado memorando, "só teria importância política a adesão dos três grandes do ABC, Argentina, Brasil e Chile"; qualquer iniciativa alemã deveria começar por eles. Começou de fato pelo Brasil, e por iniciativa nossa, como veremos.

O documento antecipava dificuldades que seriam encontradas nesses países por motivos de política interna e internacional, já tendo mesmo o governo brasileiro declarado ser contrário à referida adesão; e recomendava que, nesse caso, e segundo opinião do embaixador no Rio, Karl Ritter (que serviu no Brasil de junho de 1937 a outubro de 1938), "insistir no assunto seria má política".

Entretanto, nem tudo estava perdido naquele terreno, como se verifica do relatório secreto do embaixador, datado de 23 de dezembro daquele ano, onde diz que "evidentemente esperava ser sondado a respeito de uma cooperação teuto-brasileira na luta contra o Comintern, mas não julgava que isso acontecesse tão cedo".

Relata então o contato feito com a embaixada, sobre o particular, pelo Ministro Francisco Campos, da Justiça, por intermédio do 2º secretário, Fernando Nilo Alvarenga (servindo então na embaixada em Berlim, mas no Brasil em licença), para obter resposta às duas perguntas seguintes: 1) Se a embaixada estaria preparada para assistir o Ministério da Justiça, "de forma não oficial e confidencialmente", na organização de uma exposição anti-Comintern no Brasil, nos moldes daquela realizada na Alemanha. Informava a respeito que João Daut de Oliveira (descrito no relatório como rico industrial do círculo de conselheiros do presidente, mas que não desempenhava papel público na administração brasileira) já se entendera a respeito com Vargas, "que estava muito desejoso de realizar a mesma coisa ou algo similar no Brasil"; 2) Se as autoridades alemãs receberiam com agrado, em futuro próximo, a visita de um ou dois funcionários brasileiros de polícia ou da administração, para serem ali informados sobre os métodos usados no combate ao Comintern, mantendo contato direto com a repartição respectiva.

Ao transmitir o pedido, a embaixada recomendava resposta pronta e afirmativa, justificando-a da seguinte forma: o alinhamento com a política alemã na luta contra o Comintern que o pedido implicava e a influência política do ministro, "depois do presidente a figura mais importante na administração civil do Brasil". O rápido atendimento, além de permitir ao embaixador uma valiosa oportunidade de contato pessoal e permanente com Campos, poderia significar porta aberta para a cooperação com a Alemanha também em outros assuntos.

Esses "outros assuntos" referiam-se ao crescente nacionalismo revelado pelo novo regime brasileiro, refletido de forma desfavorável nas atividades do partido nazista no BRASIL: proibição do uso de insígnias, de manifestações públicas e objeção ao funcionamento de organizações teuto-brasileiras.

Outra vantagem contemplada seria a de "conquistar para o nosso lado o Ministro da Justiça", tendo em vista a próxima aposentadoria do ministro Souza Costa, "o único membro do gabinete que, de alguma forma, toma atitudes pró-germânicas, pelo menos em assuntos econômicos", e sua substituição por oswaldo Aranha, então embaixador em Washington, que, certamente não tomaria a mesma atitude.

A argumentação de Ritter revelou-se efetiva, pois, a 24 de janeiro do ano seguinte, a Chancelaria alemã informava por telegrama que o material para a exposição estava sendo enviado e que os funcionários policiais seriam bem-vindos à Alemanha.

Ao contrário do previsto, entretanto, as relações entre os dois países se deterioraram no curso daquele verão, motivo do adiamento da exposição. Somente em janeiro de 1940, o governo brasileiro efetuou o depósito, num banco de Amsterdã, a crédito do Bureau Anti-Comintern, da soma de 4.098 florins para custear sua parte nas despesas.

## III

Os acontecimentos de 10 de novembro (implantação do Estado Novo) suscitaram comentários de Ritter no relatório de 30 de março, onde aborda primordialmente os problemas conseqüentes às iniciativas governamentais visando à nacionalização das colônias alemãs do Sul.

Nesse relatório, o embaixador menciona ainda as preocupações norte-americanas com a possível instalação de um Estado integralista no Brasil, a partir do golpe de 10 de novembro, que parecia abrir caminho para isso. "Os norte-americanos temem — diz ele — a presença de um governo verdadeiramente autoritário no maior país da América do Sul, exemplo que poderia ser contagioso, tendo-se em vista as possibilidades latentes em outros países vizinhos". Atribui a pressões norte-americanas não somente as medidas com relação a escolas e associações germânicas nos Estados do Sul, como a perseguição "draconiana" a que são submetidos os integralistas. O propósito final seria o de afastar a Alemanha dos mercados brasileiros, mediante a provocação de uma deterioração nas relações teuto-brasileiras.

Segundo o embaixador, haveria ainda "razões militares" na raiz da pressão exercida pelas autoridades brasileiras. Essas razões, deduz-se do relatório, estariam relacionadas com a dependência dos Estados Unidos, por parte do Brasil, para assegurar suas comunicações com o Sul em caso de conflito com a Argentina, "único oponente potencial do Brasil, embora este seja decididamente inferior à Argentina sob o ponto de vista militar, e continuará a sê-lo por muito tempo".

Menciona que o centro de poder militar e também industrial do Brasil está localizado nos Estados centrais (São Paulo, Minas, Rio de Janeiro), dos quais não existem comunicações ferroviárias estratégicas para os do Sul. "Considerando a superioridade da Marinha argentina, o acesso àqueles Estados seria controlado por ela em caso de confronto, o que exporia a população, em grande parte de origem alemã, a uma situação indefensável, a menos que os Estados Unidos assegurem as comunicações navais brasileiras com os Estados referidos".

Relacionado ainda com o movimento integralista, o embaixador do Rio recomendava à sua Chancelaria um tratamento "sensacional" por parte da imprensa alemã ao frustrado

"putsch" de 10 de maio de 1938, ao comunicá-lo por telegrama no dia seguinte, com ênfase "no descontentamento popular contra a completa submissão de Vargas às ordens dos Estados Unidos" e contra sua "traição ao movimento integralista".

No relatório político datado de 12 daquele mês, volta ao assunto da impopularidade do regime, "desde que o chefe de Estado rompeu sua palavra com o Partido Integralista", acrescentando que o regime se mantém no poder graças ao controle militar estabelecido sobre todo o país, e que novas revoltas se esperam. Essa última observação poderia relacionar-se com o abrigo dado na embaixada ao ativista do partido nazista, Neubert, que revelou a existência de um plano relacionado com "uma iminente revolta integralista nos Estados do Sul".

A recomendação para o "tratamento sensacional" era justificada como retaliação contra "a injusta atitude" do governo Vargas aos interesses alemães no Brasil.

Menciona, a seguir, os boatos que circulam de que elementos alemães teriam organizado a insurreição de 10 de maio, de acordo com o integralismo, e manifesta receios de que o clima se deteriore ainda mais.

A prisão de Koenig, representante do Escritório Central do Reichesbahan no Rio, e a de vários alemães e teuto-brasileiros suspeitos de envolvimento no golpe integralista de 10 de maio, provocou protestos da embaixada e da chancelaria do Reich.

Em telegrama "urgentíssimo" de 13 de maio, o embaixador dá conhecimento daquelas prisões e do protesto da embaixada "a ser encaminhado imediatamente ao Itamaraty" e pede instruções "sobre as relações com o Brasil e se o tom de suas demarches deve tornar-se ainda mais duro"; e informa que o governo brasileiro tem permitido que a propaganda norte-americana acuse os alemães de se terem organizado na véspera da revolta.

Em telegrama do mesmo dia, a Chancelaria responde que o secretário de Estado acabava de receber o embaixador do Brasil (Muniz de Aragão), "ao qual assinalei muito enfaticamente que tiveram grande repercussão as medidas tomadas pelo governo brasileiro contra alemães, mostrando o perigo de que as relações com o Brasil pudessem ser afetadas permanentemente". Pedira ao embaixador fazer ver ao seu governo que devia recuar naquelas medidas, e que a violenta propaganda norte-americana, tolerada contra os alemães do Brasil, estava contribuindo ainda mais para agravar a situação. Informa ainda que o embaixador havia lamentado profundamente a sequência dos acontecimentos no que se refere às relações com elementos germânicos no Brasil, "que são em si muito estimados", e prometera levar ao conhecimento de seu governo o assunto da entrevista.

O agravamento da crise resultante das prisões de suspeitos alemães e Volksdeutsch, das acusações de financiamento do golpe integralista por parte da Alemanha, surgidos na impresa, e das suspeitas de envolvimento da embaixada, pode ser avaliado pelo telegrama de 14 de maio, no qual Ritter pergunta à Chancelaria: "Estou autorizado a assinalar que a continuação desta agitação contra a Alemanha conduzirá necessariamente à minha partida e possivelmente até a um rompimento de relações diplomáticas? "

No que diz respeito à primeira questão, seu prognóstico foi acertado, como veremos (mas por iniciativa brasileira); quanto ao rompimento diplomático, ocorrido em 1942, teria de esperar ainda por acontecimentos no cenário europeu e no americano, que a histeria hitlerista tornaria inevitáveis.

## IV

Os principais motivos de atrito nas relações com a Alemanha eram a pressão contra as atividades do partido nazista em território brasileiro e as medidas de nacionalização das colônias alemãs do Sul: proibição de desfiles e outras demonstrações em público, uso de uniformes e de insígnias do partido, mobilização de alemães para manifestações políticas, exigência do ensino do português nas escolas e do uso da língua nacional nas prédicas religiosas e outras medidas visando a eliminar o quisto racial criado ao longo de décadas de descuido e omissão das autoridades brasileiras.

As vitórias sucessivas do III Reich no quadro político e territorial da Europa, o poder militar, o aparato grandioso das manifestações de massa presididas pelo *Fuhrer*, exaltavam os sentimentos nacionalistas das comunidades germânicas, criando um clima intolerável, sobretudo pelo envolvimento de brasileiros de origem alemã, causando agravo ao sentimento majoritário nacional de fidelidade aos princípios liberais e pan-americanos e de simpatia pela causa das democracias ocidentais.

É certo que, mesmo no Brasil, embora em grau de intensidade muito menor, subsistiam sentimentos antiamericanos, então existentes em países latino-americanos, especialmente no México e América Central, resquícios da política do *big stick* do primeiro Roosevelt, nas décadas iniciais do século. As interferências políticas dos Estados Unidos, os desembarques de *marines* deixaram um travo de ressentimento e desconfiança, agravando a hostilidade ancestral do pobre contra o rico, do pequeno contra o poderoso, malgrado a generosidade que este possa demonstrar, observação válida na vida dos povos tanto quanto na dos indivíduos. Entretanto, esse sentimento, expresso no pejorativo de "gringo" e no "yankee go home" pichado nos muros, já se encontrava bastante diluído na etapa de que nos ocupamos.

De fato, nos primórdios da Segunda Guerra Mundial, que podem ser traçados desde a ascensão de Hitler ao poder, em 1933, a causa alemã encontrava ainda acolhida em setores de populações nas quais perdurava a memória do intervencionismo americano; entretanto, os representantes diplomáticos do III Reich na América Latina eram unânimes em reconhecer que a política de Boa Vizinhança do segundo Roosevelt produzira frutos de que os norte-americanos se estavam beneficiando naquela fase de pré-guerra.

Assim é que von Shoen, embaixador no Chile, informou seu Ministério do Exterior, no relatório político datado de 8 de março de 1938, de que a crença predominante naquele país da vitória do grupo dos aliados da Grã-Bretanha em caso de conflito tornava mais fácil a abstenção do envolvimento por parte do governo chileno "porque a política mais suave de Franklin Roosevelt em relação às repúblicas ibero-americanas tem abrandado o sentimento popular latente de desconfiança da notória política do *bib stick*". "A situação é portanto favorável" — diz adiante — "às potências anglo- americanas no sentido de exercerem uma influência direta contra nós ou contra o Japão em caso de guerra: mais favorável, em minha opinião, do que em 1917, quando a memória das usurpações norte-americanas no México, em São Domingos, etc. impedia o desenvolvimento de um sentimento pan-americano que incluísse os Estados Unidos".

Por sua vez, Langmann, ministro no Uruguai, no seu relatório de 21 de abril do mesmo ano, afirma: "Não pode ser negado que Roosevelt tem conseguido extraordinários resultados na América do Sul em geral, e também no Uruguai, com sua política de Boa Vizinhança".

Do México, o ministro Freiherr von Rudt transmite a mesma impressão em seu relatório confidencial de 8 de abril: "Como sabemos, as relações políticas entre os dois países (México e Estados Unidos), graças à política de Boa Vizinhança e de não-intervenção do presidente Roosevelt, têm melhorado de ano para ano e parece que eles (os Estados Unidos) poderão passar pelo atual teste no conflito do petróleo". (Expropriação, pelo governo mexicano, em 19 de março de 1938, de todas as companhias petrolíferas norte-americanas, britânicas e holandesas, em sua política de nacionalização do setor.)

Um segundo motivo de agravo manifestado pela embaixada alemã no Brasil (e em outros países do continente) era a tolerância das autoridades brasileiras às manifestações antialemãs atribuídas à propaganda norte-americana, no que, aliás, encontrava sua contrapartida na atitude da imprensa alemã contra o governo brasileiro, inclusive com ataques pessoais ao presidente Vargas.

No relatório político de 30 de março, Ritter atribui a campanha de imprensa, além da propaganda norte-americana referida, aos elementos judeus emigrados, padres católicos irados", alemães descontentes e desafetos e também (depois da anexação da Áustria, como é de supor) a austríacos, assim como "à venalidade da imprensa local". Mas admite ainda a participação do governo federal e de governos estaduais.

Depois de observar que "o presidente não alimenta um antagonismo pessoal à Alemanha ou aos alemães, e, ao contrário, frisa em todas as ocasiões sua alta estima aos alemães", pelo fato de ter sido criado entre eles no Sul e de eles executarem importantes serviços na administração do Exército e na vida comercial do país", escreve que, "não obstante isso, (Vargas) está obcecado pela idéia de eliminar as diferenças étnicas exitentes na população brasileira e criar uma raça brasileira homogênea, com uma língua e cultura uniformes. É aí que os "volksdeutsch", aproximadamente um milhão nos três Estados do Sul, perturbam-no fortemente porque mantiveram sua língua, sua cultura e sua consciência racial, mais do que os italianos, holandeses, poloneses e outros".

## V

Os atritos entre o embaixador Ritter e as autoridades brasileiras em torno dos conflitos já referidos faziam prever que sua permanência no posto não seria prolongada. Ele se encontrava na Alemanha, onde fora participar da convenção anual do partido e da Organização dos Alemães no Exterior, quando Muniz de Aragão deu conhecimento à Chancelaria "de que já não era bem-vindo no Brasil".

Em memorando de 21 de setembro de 1938, o diretor do Departamento Político comunica à embaixada no Rio esse fato, acrescentando que dissera ao embaixador brasileiro, em resposta, que "estava desagradavelmente surpreendido por esse passo. Se o governo brasileiro tivesse alguma coisa contra Ritter, o único caminho seria declarar oficialmente suas pretensões".

Em 3 de outubro, a Chancelaria encaminhou ao seu encarregado de negócios no Rio uma nota a ser entregue ao Ministério das Relações Exteriores, assim redigida:

"Excelência. O governo alemão com grande estranheza tomou conhecimento de que o governo brasileiro não considera possível que o embaixador alemão, Herr Karl Ritter, continue sua missão. Tenho a honra de informar a Vossa Excelência que o governo alemão solicita a volta imediata do embaixador Muniz de Aragão, embaixador do Brasil em Berlim".

A nota era acompanhada de instruções para que o encarregado de negócios, conselheiro Luzentzow, "não discutisse o assúnto, nem desse resposta a nenhuma pergunta".

Os alemães exigiriam, em seguida, mas sem êxito, uma declaração pública do governo brasileiro de que a retirada dos embaixadores não fora motivada por nenhum envolvimento alemão nos acontecimentos de 10-11 de maio, pois não chegou a haver acordo entre o texto. Em 25 de outubro, o secretário de Estado Weixäcker determinou ao encarregado de negócio "que esquecesse o assunto".

Pelo memorando do Departamento de Política Econômica, de 24 de outubro, tem-se notícia "das graves apreensões do ministro da Economia do Reich no que diz respeito ao desenvolvimento das nossas relações (comerciais) com o Brasil", após a retirada dos embaixadores. "Do ponto de vista econômico — prossegue o memorando — o Brasil é, muito à frente dos outros, o país mais importante para nós na América do Sul".

Por esse motivo, o Ministério da Economia "acredita ser da maior importância que as relações econômicas não sejam prejudicadas por uma maior deterioração das relações políticas; teme-se que, se o conflito político se tornar mais agudo, o ministro do Exterior, Aranha, use de sua influência para prejudicar as relações econômicas entre os dois países".

O ministro da Economia lamentava que o Brasil tivesse sido eliminado do itinerário do duque de Macklemburg em sua visita não oficial à América Latina para estimular as relações econômicas e esperava que essa medida fosse revogada. Pleiteava também permissão para uma exposição a ser realizada no Rio.

Em resposta, o Ministério do Exterior declarou compartilhar daquelas preocupações, "mas não poderíamos, evidentemente, abandonar nossa posição em discussões políticas, por considerações econômicas. Além do mais, a deterioração presenciada, particularmente nos últimos dias, não foi causada por nós, mas pelos brasileiros."

Em fevereiro de 1939, o chefe da Divisão Política do Ministério do Exterior do Reich começa a ver com maior otimismo o futuro das relações com o Brasil. Alguns "sinais" permitem supor que a situação tenda para uma normalização de relações, até mesmo com nova troca de embaixadores.

Em memorando de 27 daquele mês, informa que "o senhor Graça Aranha (Themístocles da Graça Aranha, encarregado de negócios em Berlim), numa reunião social, lhe comunicara que o presidente Vargas enviava seu filho para estudar durante seis meses na Universidade de Berlim, encarecendo que o governo alemão poderia perceber, por esse gesto, o alto apreço que o senhor Vargas tem pela Alemanha".

Outro bom "sinal", observa Freytag é o reconhecimento de oficiais brasileiros da Força Aérea e a aceitação do convite por parte do chefe do Estado-Maior Brasileiro, general Góes Monteiro, para assistir às manobras de outono do Exército alemão.

Todos esses "sinais" levaram-no a entender que "era aquela a melhor ocasião para serem considerados encerrados os incidentes do ano passado e que se levasse adiante a questão da troca de embaixadores".

Para essa última medida, recomendava a mediação do conde Ciano, que, para tanto, havia oferecido seus bons ofícios. A presença de um embaixador alemão no Brasil, diz adiante, "permitiria contrastar a influência do embaixador norte-americano e a do ministro Aranha, que infelizmente segue a liderança dos norte-americanos, ações fora do alcance de um *chargé d'affaires*".

A sorte, porém, estava desde há muito lançada. Os conflitos de interesses teuto-brasileiros referidos nessa correspondência - nacionalização forçada e precipitada no Sul, prisão de alemães — tinham motivação local e bilateral, sem relação com acontecimentos iminentes no campo internacional: a invasão da Polônia, a guerra na Europa, o ataque a Pearl Harbor, o rompimento de relações do Continente Americano com as potências do Eixo que arrastariam compulsoriamente o Brasil a participar do segundo grande conflito mundial, com a declaração de guerra à Alemanha e à Itália, em 22 de agosto de 1942.

# BRASIL-ARGENTINA:

# A DISPUTA PELA HEGEMONIA NA AMÉRICA DO SUL

**Stanley Hilton**

**1ª Parte**

*As raízes da imagem brasileira da Argentina como destemido concorrente pela hegemonia* na América do Sul jazem num século e meio de realidade histórica. Ao longo do séc. XIX o Império brasileiro e sucessivos governos em Buenos Aires manobraram em busca de influência junto aos pequenos Estados satélites limítrofes — Uruguai, Paraguai e Bolívia. Grande parte do território daqueles países havia sido incluída no vice-reinado espanhol do Prata, com sede em Buenos Aires, fato que, aos olhos brasileiros, dava à política argentina de pós-independência um caráter irredentista alarmante. A interação das duas potências nas áreas satélites durante o século envolvia constantes ofensivas e contra-ofensivas diplomáticas e, às vezes, militares. Seu choque na Banda Oriental nos anos 1820 e a aliança brasileira com o Paraguai, Uruguai e a oposição argentina para derrubar o ditador portenho Juan Manuel Rosas, em 1852, são notáveis exemplos do recurso às armas. Embora o Brasil e a Argentina se encontrassem do mesmo lado na Guerra do Paraguai, seus interesses divergentes impediam a concordância sobre as condições de paz.

A vitória arbitral do Brasil na disputa das Missões nos anos 90 injetou um novo ingrediente de acrimônia nas relações entre os dois países, e, no início do século XX, uma corrida naval e atritos inusitados entre o Barão do Rio Branco e o inescrupuloso chanceler argentino Estanislau Zeballos marcaram uma época de pronunciada animosidade mútua. O programa naval brasileiro de 1904, visando restaurar um pouco o prestígio internacional do País, provocou uma guerra verbal por parte da imprensa portenha, encabaçada por La Prensa e Zeballos, que acusavam o Brasil de intuitos imperialistas, não obstante a inegável superioridade militar da Argentina e recentes encomendas navais feitas à Inglaterra.

"O nome de V. Exa. é alarmente para os políticos argentinos", o ministro em Buenos Aires, Assis Brasil, escreveu a Rio Branco em 1905. "O que há, no fundo, é o dodói das Missões; mas o que se finge é crer que a sua orientação e a do Império, a de Cotegipe, que simboliza aqui o elemento brasileiro invasor"[1].

A hostilidade portenha atingiu tal proporção que o governo em Buenos Aires parecia estar a ponto de ação dramática. No início de 1907, Rio Branco advertiu ao embaixador em

Washington, Joaquim Nabuco, sobre "informações fidediganas" recebidas no sentido de que o governo argentino estava pensando em "intimar" o Brasil a reduzir o vulto do programa naval e, caso o Rio de Janeiro recusasse, recorrer às armas[1].

Essa ameaça não se concretizou, mas o governo argentino aumentou seus orçamentos militares, encomendou material bélico na Europa, e convidou Zeballos, ferrenho inimigo do Brasil, a assumir a pasta do Exterior. O novo chanceler não poupou esforços para mostrar sua antipatia para com o Brasil. Quando Assis Brasil deixou seu posto, Zeballos recusou oferecer-lhe um banquete de despedida, como era praxe, "e nem ao menos se dignou ir aos cais de embarque, como costuma fazer com os outros representantes estrangeiros e até de categorias inferiores", comentou Oscar Teffé, sucessor de Assis Brasil. O encarregado chileno em Buenos Aires, amigo particular de Teffé, chegou a dizer-lhe que Zeballos, em conversa com ele, falava de Rio Branco sempre "em termos muito violentos"[2]. Teffé ficou impressionado com o clima de prevenção contra seu país. "As relações entre o Brasil e a Argentina são discutidas abertamente... e causa especial reparo a insistência com que se apregoa a possibilidade de uma guerra entre os dois países", disse em ofício ao Itamaraty[1].

O climax da campanha anti-Brasil feita por Zeballos veio em meados de 1908, no escandaloso episódio do Telegrama número 9: a chancelaria argentina interceptou um telegrama cifrado, de Rio Branco à legação brasileira no Chile, que decifrou e mandou publicar, na imprensa portenha, em forma deturpada, dando-lhe um caráter de intriga contra a Argentina. Rio Branco então tomou um passo que Zeballos não imaginava possível: publicou o código diplomático brasileiro e o texto original do telegrama para demonstrar que a versão divulgada em Buenos Aires era falsa. O constrangimento causado nos círculos políticos argentinos era tamanho que nem Zeballos aguentou e teve que demitir-se. "Mais do que nunca é preciso que nos ponhamos em estado de defesa contra esse vizinho, desde que loucos como Zeballos podem ali agitar a opinião", disse Rio Branco em carta a Nabuco[1].

### A Contenção

A importância do Barão para o futuro das relações entre o Brasil e a Argentina é que ele deixou como legado a seus sucessores uma estratégia de política externa, que visava antes de mais nada contrabalançar a diplomacia argentina, e que hoje seria taxada de uma política de containment (contenção). Os ingredientes centrais dessa estratégia eram o fortalecimento do poder militar nacional; a melhora das relações com outros países vizinhos (daí, em parte a ênfase dada à solução das disputas de fronteira), especialmente os do Cone Sul; a manutenção, na medida do possível, de cordialidade oficial nas relações bilaterais com Argentina como meio de reduzir tensões; e um relacionamento especial com os EUA, na esperança de conseguir apoio econômico e diplomático preferencial face ao protagonista do Prata. Com essa última política, Rio Branco plantou as sementes da futura acusação de "subimperialismo" feita ao Brasil pelos peronistas.

Gerações posteriores de líderes brasileiros enfrentariam desafios semelhantes. Os caminhos divergentes dos dois países revelaram-se nitidamente durante a Guerra Mundial, quando a Argentina permanecia neutra enquanto o Brasil entrava no conflito ao lado dos Aliados. Depois da guerra, velhos atritos recrudesceriam. A arrogância cultural e racial dos argentinos, especialmente os portenhos, provocava ressentimentos fundos nos observadores brasileiros. "O Brasil é em regra figurado como um país de índios e negros, sem civilização e sem progresso", comentou o embaixador Pedro de Toledo em ofício de Buenos Aires, em 1920. "Nas farsas e comédias, representados em teatros,... o brasileiro é exposto como um inimigo nato da Argentina, encarnando sempre personagem ora ridículo ou covarde, ora degenerado ou imbecil"[1].

Típica das investidas da imprensa portenha contra o Brasil era um artigo em Crítica (3.10.1920) sobre a visita de um time brasileiro de futebol. O artigo levava o título de "macacos em Buenos Aires" e dizia que os brasileiros eram "elementos de cor que se vestem como nós e

que pretendem confundir-se com a raça americana". Entre outras coisas, o autor adicionava: "Por isso, cada vez que nasce um nenê (no Brasil), a primeira coisa que fazem os pais é recorrer o bairro para ver com qual vizinho a criatura se parece".

Mas havia aspectos mais sérios do desafio argentino. Os preparativos bélicos da Argentina atingiram dimensões cada vez maiores a partir da Guerra Mundial: entre 1919 e 1927 os orçamentos militares platenses triplicaram, chegando a 93 por cento das despesas federais. Além das compras de armamentos e navios no Exterior, o programa argentino incluía a expansão das indústrias bélicas e construção do que analistas brasileiros consideravam estradas de ferro "estratégicas". Ao mesmo tempo, Buenos Aires procurava ativamente estreitar suas relações com o Paraguai e a Bolívia. No caso do Paraguai, companhias argentinas dominavam sua navegação, Buenos Aires servia de escoadouro para seus produtos, e a Argentina representava uma de suas principais fontes de capital. "O Brasil se tem esquecido de nós, entregando-nos de mãos atadas à Argentina", reclamou o chanceler paraguaio em conversação com Toledo em 1920[1].

Era óbvio aos líderes brasileiros que a política externa argentina visava, primordialmente, o Brasil. "Ela vê no Brasil um obstáculo às suas ambições de hegemonia continental...", escreveu o almirante Souza e Silva, em fins da guerra na Europa. Em 1923, o ministro da Marinha transmitiu ao Itamaraty um relatório alarmante redigido por um oficial sobre sua visita à Argentina, onde descobrira que a opinião pública estava "continamente agitada" contra o Brasil. "A hipótese de uma guerra bem próxima, das nações sul-americanas lideradas pela Argentina, contra o Brasil é francamente encarada", avisou o oficial. O embaixador José de Paula Rodrigues Alves, sucessor de Toledo, concordava. "Não nos iludamos com os planos argentinos", escreveu no mesmo ano. "Atrás deles está sempre o Brasil, como um perpétuo fantasma, cuja hegemonia no Continente, fatal, inevitável, é o pesadelo dos argentinos". Três anos depois, o chefe do Estado-Maior do Exército, general Tasso Fragoso, também acautelava sobre a ameaça argentina: "Toda a sua política internacional na América estriba na idéia de coordenar o seu esforço com o do Uruguai, do Paraguai e da Bolívia, por enquanto, e mais tarde com o do Peru e do Equador, para constituir o círculo de ferro com que pretende isolar-nos" Para a embaixada em Santiago, a situação parecia urgente: o Brasil seria atacado "dentro de cinco anos"[1].

**Entente cordiale**

O principal problema da diplomacia brasileira continuava, assim, a ser o de como contrabalançar o avanço argentino. Apesar de constantes dificuldades orçamentárias, uma missão *militar francesa* (1918) *e uma missão naval norte-americana* (1922) *foram contratadas.* Na impossibilidade de lançar um programa ambicioso de aquisições de materila bélico no estrangeiro — apenas uma unidade naval nova, o submarino Humaytá, comprado à Itália, seria adquirida nos anos 20 — o governo brasileiro, pelo menos, resistia tenazmente a todos os planos de desarmamento debatidos em foros internacionais no período. No setor de planejamento militar, o projeto que mais se assemelhava a um plano nacional de guerra que o alto comando elaborou, nessa época, era baseado na hipótese de um ataque argentino. "O Brasil", escreveu o adido militar dos EUA em 1925, "não faz segredo do fato de que considera a Argentina seu inimigo mais provável"[3].

Seguindo o exemplo de Rio Branco, o Rio de Janeiro esforçou-se para manter relações oficiais cordiais com Buenos Aires, Felix Pacheco, o chanceler no governo Bernardes, em mais de uma ocasião assegurou à chancelaria argentina do interesse brasileiro numa "entente cordiale" com a Argentina, e Bernardes em 1924 colocou sob censura um jornal carioca que atacara a política argentina. O sucessor de Pacheco, Otávio Mangabeira, prosseguiu nessa orientação. Em suas instruções à delegação brasileira à Conferência de Havana, em 1928, por exemplo, frisou a necessidade de manter "a boa harmonia" nas relações com os delegados argentinos[1]. Ao mesmo tempo, o Rio de Janeiro assiduamente cultivava a amizade de Washington

sendo a missão naval, a visita ao Brasil pelo secretário de Estado, Charles Hughes, em 1922 e a visita do presidente-eleito Herbert Hoover, seis anos mais tarde, pontos altos desse esforço.

Enquanto isso, o Brasil montou um contra-ataque modesto no Paraguai e na Bolívia. Nesse primeiro país, um novo embaixador norte-americano descobriu que o Brasil e Argentina, "em relação a todas as questões importantes... ficam de lados opostos, expressam opiniões diferentes e revelam interesses conflitantes"[3]. Dificuldades financeiras e a solidez da posição argentina impediam maior progresso na campanha brasileira no Paraguai, mas um primeiro passo no sentido de uma aproximação foi dado com a assinatura de um acordo sobre comunicações telegráficas diretas entre os dois países. Um acordo semelhante foi assinado com La Paz e, em 1928, Brasil e Bolívia concluiram um tratado pelo qual o Rio de Janeiro se comprometia a fornecer um milhão de libras para construção de uma estrada de ferro que ligasse a província boliviana de Santa Cruz de la Sierra ao território Brasileiro[1].

Refletindo sobre as vantagens que Buenos Aires então gozava, o embaixador Rodrigues Alves em 1926 expressou a convicção geral dos líderes brasileiros: "No dia em que as nossas estradas penetrarem pelo território da Bolívia e do Paraguai e eles se sentirem em comunicação direta com São Paulo e Rio, os dois grandes centros irradiadores da nossa força e pujança (econômicas), as coisas mudarão completamente de aspecto"[1].

Nos anos 30, o desafio argentino parecia assumir dimensões ainda maiores. O poder político em Buenos Aires até 1938 ficou em mãos militares que imprimiram um ritmo intensivo aos preparativos bélicos, sendo que os orçamentos militares atingiram proporções sem precedentes — processo acompanhado atentamente por representantes brasileiros em diversos países. "A Argentina continua a armar-se e os dados de suas encomendas neste país são alarmantíssimos para nós", foi uma advertência típica de Oswaldo Aranha, embaixador em Washington[4].

A Guerra do Chaco, de 1932 a 1935, entre Bolívia e o Paraguai,criou uma oportunidade para uma diplomacia suspeitíssima por parte de Buenos Aires. Mesmo depois da trégua efetivada em 1935, levaria mais três anos de negociações para negociar um acordo de paz. Buenos Aires era a sede dessas negociações, e as maquinações do egomaníaco chanceler portenho, Carlos Saavedra Lamas — cuja rivalidade com sua contraparte brasileira, José Carlos de Macedo Soares, lembrava a de Zeballos com Rio Branco — eram acompanhados com grave inquietação pelo Rio de Janeiro. O aspecto mais desconcertante da situação era o mal-disfarçado apoio que Buenos Aires dava à causa paraguaia. Que a Argentina fornecia armas e fundos ao Paraguai era segredo aberto, chegando o delegado norte-americano às negociações de paz à conclusão de que tamanha era a dependência paraguaia da Argentina que Assunção nem se teria levantado em armas sem o consentimento de Buenos Aires[3].

Nos círculos decisórios brasileiros, a preocupação central era a de que a intriga argentina pudesse acabar envolvendo os dois países na contenda. "Parece que a Argentina, apesar da cordialidade mantida conosco, tem interesses reais na continuação daquele conflito, pois isto é um passo para a conquista de sua sempre desejada hegemonia", observou em 1934 o general Góes Monteiro, então ministro da Guerra. "Em consequência, de muito ela vem persistentemente tomando as precauções e providências no sentido de ter de agir contra nós, se isso tornar-se necessário"[5]. Aranha concordava: "A Argentina visa qualquer conquista ou posição, que só poderá ferir o Brasil", advertiu a seu amigo, Getúlio Vargas. "Não há dúvida que a preparação militar da Argentina deve-nos fazer precavidos", Vargas respondeu. Para ele, um objetivo prioritário da Argentina era estender seu controle econômico sobre a Bacia do Prata. "Talvez não seja o Chile o alvo visado, nem o Brasil, e sim o Paraguai e a Bolívia. Mas, exatamente, da tentativa de absorção desses países é que pode resultar um possível choque com o Brasil e o Chile". Por todos esses motivos, para Vargas, "depois de Washington, é Buenos Aires o nosso mais importante posto de representação diplomática"[6].

Quando, em agosto de 1937, Saavedra Lamas conseguiu sabotar com seus protestos vocíferos o arrendamento de seis velhos contra-torpedeiros ao Brasil, pelo governo norte-americano, as suspeitas brasileiras em relação à Argentina se aprofundaram. Houve uma tempestade

de críticas no Brasil, onde líderes governamentais denunciavam, em caráter particular, a "duplicidade" de Lamas. Félix Nieto del Rio, embaixador chileno no Rio de Janeiro, escreveu uma carta a um amigo no Departamento de Estado, dizendo, a respeito de Lamas, que "não compreendo como, após seu ataque estúpido à soberania e ao orgulho do Brasil, ele tem a cara de permanecer no Ministério do Exterior"[3]. O próprio embaixador argentino no Rio, Miguel Carcano, ficou tão constrangido com a conduta de seu chefe que chegou a mostrar a Mário Pimentel Brandão, substituto de Macedo Soares no Itamaraty, um telegrama recebido de Lamas no qual o chanceler portenho argumentava que o arrendamento dos contra-torpedeiros formava parte de uma "vasta conspiração" montada por Macedo Soares, Aranha e o Departamento de Estado para subjugar a América Espanhola! "Parece incrível", comentou Brandão em recado a Vargas, "que um homem capaz de engendrar fábulas como essa que nasceu no cérebro do Sr. Saavedra Lamas possa exercer um cargo de responsabilidade, durante tantos anos"[6].

### "Amizade histórica"

Apesar de tais provocações, o governo brasileiro, ao longo da década de 30, prosseguiu em seus esforços para cultivar relações harmoniosas com Buenos Aires. Porta-vozes brasileiros raramente perderam uma ocasião adequada para reafirmar publicamente a "amizade histórica" entre os dois países, e o Rio de Janeiro tomou a iniciativa de promover uma troca de visitas presidenciais. Ao mesmo tempo, na crença de que benefícios econômicos atenuariam as paixões políticas, o Brasil interessou-se ativamente para expansão do comércio bilateral com a Argentina; quando Vargas viajou à Buenos Aires, em 1935, assinou lá um novo tratado de comércio para substituir o de 1856. Em 1938, Aranha, agora chanceler, explicou em documento reservado o raciocínio oficial: "País essencialmente agrícola e pastoril, a Argentina terá forçosamente de constituir um grande mercado para o nosso parque industrial. O problema das nossas boas relações com a Argentina só pode ser resolvido mediante essa interdependência de interesses (econômicos)... A nossa preponderância advirá com certeza das nossa industrialização, dos nossos recursos naturais, da nossa maior população e do esforço de todos nós brasileiros"[1].

A necessidade vital de um relacionamento especial com Washington era um dos temas mais frequentes nos comentários de estrategistas brasileiros — Oswaldo Aranha era um defensor ardente do "eixo" Washington-Rio de Janeiro — e uma preocupação constante nessa época era a possibilidade de a Argentina substituir o Brasil como aliado dos EUA. "A Argentina não tem motivos para ter modificado sua convicção de que nos pode vencer", Aranha escreveu de Washington em 1935. "Antes, vários fatores vieram fortalecer essa ilusão: a situação econômica, a supremacia naval, o material bélico, o adestramento do Paraguai e as reservas financeiras. A atitude deste país (os EUA) foi o único veto e o motivo da sua contenção"[6].

O governo Vargas viu-se a braços com uma crise financeira constante, mas fez o possível para melhorar a capacidade bélica do país. Verbas secretas, encomendas para três submarinos italianos e seis contra-torpedeiros britânicos, vários contratos com a firma alemã Krupp para mais de mil peças de artilharia, e a expansão das fábricas militares foram as principais medidas tomadas. Em fins de 1937, depois do episódio dos contra torpedeiros, Góes Monteiro, então chefe do Estado-Maior do Exército, baixou instruções para os comandantes regionais no Sul e Oeste sobre a mobilização rápida no caso de um ataque de surpresa pela Argentina. E, em 1938, após uma viagem à Argentina, onde ficou profundamente impressionado com a "hostilidade" das autoridades militares argentinas, Góes, imediatamente mandou preparar normas gerais de defesa nacional contra um ataque argentino[7].

Concomitantemente, o Rio de Janeiro procurou contrabalançar a influência argentina no Paraguai e na Bolívia através do estabelecimento de comunicações e intensificação das relações econômicas. Um importante instrumento de influência naqueles países seria, na opinião dos líderes nacionais, a indústria brasileira. O chanceler Afrânio de Melo Franco, em 1933, revelou o tipo de relacionamento que os estrategistas brasileiros previam quando instou os governos

paraguaio e boliviano e se empenharem na construção de estradas de ferro ligando seus respectivos países a São Paulo, de modo a permitir-lhes exportar suas matérias-primas e comprar ao Brasil "uma série enorme de produtos industriais"[1] -

Negociações com a Bolívia frutificaram em 1938, quando os dois governos assinaram um convênio que renovava o subsídio para a construção da estrada de ferro entre Santa Cruz e Corumbá, e outro sobre a formação de uma comissão mista para o levantamento e exploração dos depósitos petrolíferos da região subandina da Bolívia. Vargas proclamou publicamente que os acordos visavam "abrir para a indústria de São Paulo novos mercados", enquanto um alto funcionário do Itamaraty comentou que não se tratava "apenas de atrair a Bolívia para a nossa esfera de influência, mas também de a subtrair tanto quanto possível aos tentáculos do imperialismo argentino"[1].

No caso do Paraguai, em 1935 o Itamaraty enviou missões técnicas e comerciais a Assunção, e em 1939 foram assinados acordos sobre comunicações ferroviárias, assistência técnica e o estabelecimento de uma agência do Banco do Brasil na capital paraguaia. Dois anos depois, os dois governos assinaram uma série de convênios sobre navegação e comércio, e Vargas fez a primeira visita de um chefe de Estado brasileiro a Assunção. Posteriormente, o Brasil concedeu ao Paraguai um entreposto de depósito franco em Santos, o que levou o embaixador Paraguaio no Rio a declarar, em janeiro de 1943: "A minha pátria... tem afinal por onde respirar livremente". No ano seguinte, uma exposição industrial brasileira permanente foi montada em Assunção, e foi também nesse período da guerra que o Brasil enviou sua primeira missão de instrução militar ao Paraguai.

**Aos anos de guerra**

Os anos de guerra abriram um novo capítulo na história da rivalidade político-estratégica, entre o Brasil e a Argentina. Os observadores brasileiros seguiam atentamente a prolongada crise política na Argentina após 1940, ficando alarmados com o estridente nacionalismo autoritário que surgiu naquele país e tornou-o o centro da intriga nazista na América do Sul. Aranha, em meados de 1941, confessou ao embaixador norte-americano seus receios de "um ataque ao Brasil pela Argentina" caso o Brasil seguisse uma política nitidamente antigermânica[3].

Após a Conferência do Rio de Janeiro, em janeiro de 1942, os dois países seguiram caminhos completamente divergentes: o Brasil rompeu relações com o Eixo e, em agosto, declarou guerra ao Eixo europeu, enquanto a Argentina permanecia neutra até 1944 e só declarou guerra ao Terceiro Reich em 1945, algumas semanas antes de sua caputulação. E Buenos Aires não somente se afastou da causa dos Aliados, mas, após o golpe militar de 1943, parecia estar procurando exportar seu nacionalismo antidemocrático. O notório Grupo de Oficiales Unido, do qual o coronel Juan Perón era figura-chave, redigiu naquele ano um manifesto que se tornaria uma "cause célèbre" nas relações Brasil-Argentina. O objetivo do GOU, dizia o manifesto, era a formação de um bloco de regimes semelhantes nos países hispano-americanos vizinhos, a fim de isolar o Brasil e combater a influência norte-americana. "Uma vez que o Brasil cair, o continente sul-americano será nosso".

Quando um golpe nacionalista ocorreu na Bolívia, aparentemente sob a tutela argentina, em fins de 1943, as suspeitas a respeito das intenções de Buenos Aires pareciam amplamente justificadas. Os agentes diplomáticos e militares brasileiros na região eram unânimes em aconselhar um estado de alerta. O embaixador Carlos Martins Pereira e Souza passou por Buenos Aires em dezembro, a caminho de seu posto em Washington, e advertiu a Vargas depois "de Buenos Aires tive a impressão que tivera da Alemanha em 1938"[6]. Baptista Lusardo, embaixador no Uruguai, fez uma viagem à fronteira brasileira no início de 1944, descobrindo "que os argentinos estão realmente, fazendo preparativos militares e aumentando o efetivo das guarnições em toda a costa e no território das Missões"[1]. Vargas agiu logo para fortalecer as defesas no Sul, admoestando Washington a não ter "ilusões sobre a situação na Argentina". Em

meados do ano, após um discurso belicoso feito por Perón, Aranha, em carta a Vargas, acautelou. "É fora de dúvida, Sr. Presidente, que estamos na Argentina diante de um movimento nacionalista militar dos mais perigosos para nossa segurança e para a paz na América"[6].

Ao mesmo tempo em que adotava medidas defensivas, o Brasil continuava com sua política de conciliação diplomática. Aranha visitou Buenos Aires em 1941, fazendo diversos pronunciamentos amistosos e, depois do rompimento do hemisfério com o Eixo em 1942, o Itamaraty fez várias advertências amigas às autoridades portenhas sobre a necessidade de cooperar com os Aliados. À medida que a guerra chegava ao seu fim, o governo brasileiro, na esperança de reduzir as tensões interamericanas, em mais de uma ocasião procurou persuadir Washington a diminuir a pressão diplomático-econômica sobre o regime militar argentino[13].

Na frente comercial, a guerra criou condições favoráveis à intensificação da política de aproximação. A Argentina, face ao fechamento de suas fontes tradicionais de importações na Europa, mostrou interesse logo de início nos produtos industriais brasileiros e, em 1940, após uma troca de missões econômicas, foram assinados convênios que abriram o mercado argentino às manufaturas brasileiras. As vendas à Argentina, principalmente de tecidos, subiram tão extraordinariamente que a balança comercial não só mudou abruptamente a favor do Brasil mas este país chegou a substituir a Inglaterra como o principal fornecedor de importações argentinas[7].

Benefícios financeiros, entretanto, não conseguiram anular desconfianças políticas. O governo Vargas, assim, assiduamente cultivou o "eixo" com os EUA, e, enquanto intensificava sua colaboração com Washington na defesa do Nordeste e do Atlântico Sul e preparava-se para participar do conflito na Europa como meio de justificar a assistência norte-americana, mantinha suas principais forças militares no Sul do país. Prevendo atritos no futuro com o rival histórico, Vargas, na sessão inaugural das discussões militares brasileiro-americanas sobre o pós-guerra, em fins de 1944, discursou longamente sobre a necessidade de os dois países colaborarem para fazer frente à ameaça argentina[3].

**Notas da 1ª Parte**

1) Arquivo Histórico do Itamaraty
2) Arquivo Rio Branco
3) Arquivo do Departamento de Estado
4) Arquivo Oswaldo Aranha
5) Arquivo da Presidência da República
6) Arquivo Getúlio Vargas
7) Stanley Hilton, o Brasil e a Crise Internacional, 1930-1945 (1977)

## BRASIL – ARGENTINA:

## A DISPUTA PELA HEGEMONIA NA AMÉRICA DO SUL

**2ª Parte**

O grande desafio do pós-guerra, para os líderes brasileiros, seria a diplomacia expansionista de Juan Perón. A intensificação dos preparativos bélicos era parte integral de seu plano de grandeza nacional, sendo que, de menos de 900.000 pesos em 1944, as despesas militares argentinas aumentaram para mais de 2 bilhões em 1950, e atingiriam 4,3 bilhões em 1955, último ano do primeiro reinado peronista. Concomitantemente, Perón seguia um intensivo programa diplomático-comercial nos países de língua espanhola, especialmente os do Cone Sul.

O Chile, por exemplo, era alvo fundamental da diplomacia peronista. Historicamente esse país tem desempenhado papel importante na rivalidade argentino-brasileira, já que um governo pró-Brasil em Santiago serve como um freio às pretensões argentinas na região andina; por outro lado, essa barreira no flanco pacífico da Argentina é mais facilmente transposta quando o Chile se dedica a uma Ostpolitik.

A volta ao poder em 1952 de Carlos Ibañez del Campo, notório simpatizante da Argentina, abriu a porta à influência peronista. Buenos Aires imediatamente despachou organizadores trabalhistas e amplos fundos a Santiago, estabelecendo conexões íntimas com sindicatos e, devido à influência de Eva Perón, com associações feministas. No início de 1953, Perón anunciou que pretendia efetivar uma "união total e imediata" entre os dois países, e, em fevereiro daquele ano assinou com Ibañez o chamado "Ato de Santiago", que visava ao entrosamento das duas economias, através de uma união aduaneira.

Já em 1946, Perón anunciava um ambicioso programa de futura cooperação com o Paraguai, e, em agosto de 1953, Buenos Aires e Assunção negociavam um pacto de união econômica modelado no Ato de Santiago, e seis semanas depois o caudilho viajou a Assunção onde assinou um "Pacto de Fraternidade" com seu colega paraguaio. No ano seguinte, o Congresso argentino deu um passo dramático ao aprovar a devolução de todos os troféus capturados por tropas argentinas durante a Guerra do Paraguai.

Quanto à Bolívia, já durante a Segunda Guerra Mundial, Buenos Aires e La Paz haviam assinado protocolos sobre a cooperação binacional na exploração das jazidas petrolíferas do sul da Bolívia e sobre a construção de duas ferrovias ligando os dois países. Em 1947, concluíram

acordos de financiamentos para projetos econômicos bolivianos e Perón fez uma visita oficial à Bolívia. Nos primeiros anos 50, durante a presidência de Victor Paz Estenssoro, um dos adversários mais vociferantes dos tratados assinados com o Brasil em 1938, Perón encontrou terreno fértil para a consolidação desses avanços, realizando uma série de acordos sobre o livre trânsito de mercadorias nas zonas fronteiriças, entrepostos de depósito franco para a Bolívia em território argentino e comunicações ferroviárias. "Por vários atos está a Argentina demonstrando que a sua política de atração da Bolívia para a sua órbita vem sendo intensificada", advertiu o embaixador brasileiro em La Paz, Hugo Bethlen, em carta a Getúlio Vargas em 1953[1]. Depois, em 1955, os dois governos assinaram outro protocolo sobre comunicações ferroviárias e, em julho, a Bolívia inaugurou seu primeiro oleoduto internacional, que levava petróleo dos campos de Camiri até à Argentina.

O fenômeno peronista causou funda ansiedade no Brasil. O formidável programa de preparo bélico empreendido pelo regime justicialista era, naturalmente, uma das principais fontes de inquietação, especialmente quando sabia-se que havia um fluxo de técnicos alemães para a Argentina. A imprensa brasileira dava um alarme contínuo nos primeiros anos de pós-guerra, acusando Perón de ambições hitleristas. As tentativas peronistas de aproximação com os outros países do Cone Sul também eram encaradas com grande suspeita, e a conclusão geral era a de que o verdadeiro alvo da política externa peronista era o Brasil. "Única potência capaz de enfrentar militarmente o governo platino, única nação de raízes lusitanas da América meridional, única força diretamente contrária à recomposição do vice-reinado, o Brasil está debaixo da mira de Perón", declarou um editorialista de O Estado de S. Paulo, no início de 1947.

Nos círculos políticos a preocupação era aguda. Em junho de 1947, José Antonio Flores da Cunha denunciou, na Câmara dos Deputados, a intriga argentina nos países limítrofes e *acusou Buenos Aires de estar fornecendo armas à oposição paraguaia. No ano seguinte, o dire*tório nacional da União Democrática Nacional, à qual o chenceler Raul Fernandes pertencia, imcumbiu Arnon de Mello de uma missão confidencial em Buenos Aires para estudar *in loco* o fenômeno peronista. De volta ao Brasil, o emissário especial redigiu um relatório secreto para os chefes da UDN, frisando o caráter paramilitar do regime peronista:

"Desenvolve Perón... intensa política armamentista, sem dissimulações nem disfarces, e *conta para isso com abundantes recursos financeiros... No plano político, Perón prepara tam*bém intensamente a Argentina para o expansionismo não apenas através de seu programa armamentista, mas de propaganda entre crianças. Nas escolas primárias e secundárias cartazes gritam a necessidade de a Argentina dominar a América do Sul."

Apontando para as atividades peronistas nos países vizinhos, Arnon de Melo chegou a uma conclusão sombria:

*"Repetindo a História, Perón prepara a olhos vistos a guerra contra o Brasil, e já conta* com quase todos os elementos necessários à empresa. Digo estas palavras pesando-lhes bem o terrível significado, mas não encontro outras que definam a realidade. Antes de tudo não devemos esquecer que reviver Rosas, como se vem fazendo no Prata, significa hostilizar o Brasil... É o Brasil... o grande empecilho que a Argentina peronista encontra para expandir-se na base da sua geopolítica imperialista."

**Suspeitas Brasileiras**

As suspeitas brasileiras em relação a Perón seriam reforçadas no início dos anos 50 por uma violenta campanha da imprensa peronista contra o presidente Eurico Dutra e o chanceler Fernandes, acusados de serem agentes do "imperialismo ianque"; pelas maquinações de adidos trabalhistas peronistas em países vizinhos e por choques na fronteira entre cidadãos brasileiros e a polícia argentina. A imprensa brasileira sistematicamente denunciava o intervencionismo e expansionismo de Buenos Aires. "O plano de Perón seria bem mais perigoso", afirmou o Cor-

reio da Manhã, em fins de 1953, "se não fossem tão óbvios os seus objetivos finais. Sob o pretexto de que urge integrar a economia latino-americana, o que o peronismo deseja, na verdade, é estender a sua hegemonia sobre o Continente". Para um conferencista na Escola Superior de Guerra, em 1955, Perón sonhava com uma "associação divisionista" no Continente, "pensando muito mais no Brasil do que nos Estados Unidos, tendo muito mais em vista fortalecer-se, política e militarmente, contra nós do que contra os americanos".

A política oficial em relação à Argentina peronista obedecia à estratégia definida em períodos anteriores. Tanto Dutra como Vargas, em seu segundo governo, procuravam manter as relações governamentais em nível harmonioso. O Rio de Janeiro nunca mostrou entusiasmo pela divulgação, através do famoso "Livro Azul" do Departamento de Estado, de documentos secretos alemães sobre o namoro argentino com o Terceiro Reich, e, após sua publicação em 1948, o Itamaraty tentou mitigar o forte antagonismo criado entre Buenos Aires e Washington. "É do maior interesse do Brasil ter relações amigas com a Argentina, não importa quem seja o presidente", explicou o general Góes Monteiro ao embaixador norte-americano em 1947[2]. O encontro que Dutra realizou com Perón em Uruguaiana, em maio daquele ano, foi mais um passo na política de conciliação diplomática.

Quando Vargas voltou ao poder em 1951, intensificou essa política, o que era mais fácil porque Perón procurava aproveitar a orientação trabalhista de Vargas para enfraquecer os laços entre o Brasil e os Estados Unidos. O Caudilho portenho enviou emissários pessoais para conversar com Vargas antes da sua posse, e, nessa última ocasião, o chefe da delegação argentina confidenciou a João Neves da Fontoura, convidado por Vargas a ser ministro do Exterior, que tinha instruções de Perón para não voltar a Buenos Aires sem ter efetivado uma entente cordiale com o novo governo brasileiro[1].

Vargas depois enviou seu velho amigo, Baptista Lusardo, a Buenos Aires como embaixador, e Lusardo posteriormente lhe enviava recados sobre o aparente interesse de Perón em relações especiais com o Brasil. O próprio Perón, aliás, escreveu a Vargas em mais de uma ocasião, sempre professando as melhores das intenções em relação ao Brasil[1]. Em 1952, Vargas enviou Góes Monteiro, então chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, numa missão de boa vontade a Buenos Aires, e seu vice-presidente, João Café Filho, também visitou a Argentina onde conversou com Perón, que foi "cordial e efusivo" ao frisar a necessidade de formar um bloco especial dos países do Cone Sul, inclusive o Brasil.

A aparente intimidade entre Vargas e Perón chegaria a ser motivo de contovérsia pública em 1954, mas, na verdade, Vargas apenas estava seguindo a orientação inteligente de seu primeiro governo nos anos 30. Afinal, não perdia nada em em cultivar a boa vontade da Casa Rosada; ao contrário, isso talvez ajudasse a minimizar as supeitas argentinas em relação ao Brasil, e, por outro lado, os sinais de uma aparente aproximação entre os dois países pudessem reforçar a mão do Brasil em negociações com os EUA. Em termos de interesses nacionais, Vargas não cedeu nada. Igual a todos seus predecessores, rejeitava a idéia de blocos de países na América do Sul. João Neves, aliás, era partidário de um relacionamento especial com os EUA e forte adversário da política peronista. "O Brasil não está interessado na formação de quaisquer blocos regionais nem no estabelecimento de facções continentais em detrimento do conjunto", declarou o chanceler em vésperas da viagem de Perón ao Chile para assinar o Ato de Santiago. A imprensa peronista não poupava críticas ao chenceler e, após sua renúncia naquele ano, Lusardo informou de Buenos Aires que lá "o contentamento foi geral"[1].

As relações comerciais continuavam a ser importantes, tanto por motivos financeiros quanto políticos, na estratégia brasileira em face da Argentina. No período Dutra, o Rio de Janeiro estava ansioso para proteger o mercado argentino de têxteis que havia conquistado durante a guerra, e, por outro lado, a questão das importações de trigo argentino tornou-se um problema crítico nos primeiros anos de pós guerra. Assim, em vésperas das eleições presidenciais na Argentina, em 1946, o Itamaraty, prevendo uma reação nos EUA à provável vitória de Perón, advertia a Washington que o Brasil, em sua política para com o futuro governo peronista, teria

de levar em conta relações comerciais "importantes e necessária" com a Argentina[2]. Um passo importante no desenvolvimento do intercâmbio com esse país seria a criação, em 1953, de uma comissão mista para supervisioná-lo.

No trigo, Perón possuia uma arma de grande peso e não hesitava em utilizá-la. Cobrando ao Brasil preços bastante mais elevados que o nível mundial e promovendo a industrialização argentina, conseguiria superar nos anos 50 o déficit que o país havia sofrido em seu comércio com o Brasil desde 1941.

Os "policy-makers" brasileiros não tinham ilusões a respeito da possibilidade de harmonia duradoura nas relações com a Argentina enquanto a questão da supremacia continental ainda não estivesse resolvida. Por conseguinte, à medida que procuravam evitar atritos políticos e promover o comércio com a Argentina, agiam para melhorar a capacidade bélica defensiva do país. Uma parte integral do programa defensivo era a segurança coletiva; em 1947, na conferência do Rio de Janeiro, a campanha liderada pelo Brasil nos anos 30 produziu resultados na forma do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca.

É interessante notar que, nas discussões preparatórias daquela conferência, o governo brasileiro insistia na necessidade de a Argentina ser incluída na nova estrutura político-militar hemisférica. "O pacto continental nos colocará, certamente, em situação política igual, mas em situação militar superior à de nossa irriquieta vizinha", explicou o ministro da Guerra, Canrobert Pereira da Costa, em carta a Oswaldo Aranha[3]. O Rio de Janeiro desejava que a Argentina ficasse restringida pelos termos do tratado, mas compreensivelmente não queria perder as vantagens militares obtidas, de Washington, face ao rival platense durante a guerra, fato que levou à considerável fricção com o governo norte-americano, quando este, em 1947, incluiu a Argentina em seu programa de assistência militar[2].

## O Perigo das Alianças

Em vista da ofensiva diplomática peronista, os líderes brasileiros viam-se obrigados a intensificar seu próprio programa de cooperação com países vizinhos. "Tudo precisamos fazer para evitar a formação de blocos ou alianças entre as repúblicas americanas de língua espanhola", um alto funcionário do Itamaraty lembrou, em discurso a membros da Escola do Estado-Maior do Exército, em 1946. Por isso, disse, era "indispensável o desenvolvimento das relações econômicas, culturais e de toda a ordem com a Bolívia e o Paraguai, países que periodicamente gravitam na órbita da influência argentina..."

No Paraguai, a Argentina ocupava uma posição forte e quaisquer avanços por parte do Brasil seriam necessariamente lentos. Dutra, em fins de 1946, recebeu um estudo confidencial sobre aquele país que demonstrava claramente "a integração do Paraguai na órbita econômico-financeira da Argentina, com todas as conseqüências políticas implícitas nesse fato". O Brasil, assim, encontrava-se em situação desvantajosa naquele campo de batalha histórico. O Ministério da Guerra argumentava em 1948 que a execução dos planos para ligações ferroviárias com o Paraguai seria "a solução de um problema de magna importância para a defesa nacional, qual seja, a redução da preeminência econômica argentina no Paraguai", e o Itamaraty concordava em que tais ligações eram uma "necessidade imperiosa"; o Ministério da Fazenda, entretanto, via-se forçado a resistir às despesas extraordinárias, o que dificultava a execução total de acordos naquele sentido assinados com Assunção antes da guerra.

Em outras áreas, as sementes de futura cooperação foram plantadas nesse período. Em 1950, por exemplo, a fim de "contrabalançar a crescente influência argentina no Paraguai e, dessa forma, contribuir para manter o equilíbrio político nesta parte da América do Sul", o Itamaraty propôs, e o Conselho de Segurança Nacional aprovou, a realização de estudos preliminares sobre a possível utilização hidrelétrica do Salto Grande das Sete Quedas. Quando Vargas

voltou ao poder, procurou impulsionar estudos sobre o entrosamento do sistema rodoviário brasileiro com o do Paraguai, e o Itamaraty assinou com aquele país vários outros convênios que, nas palavras de João Neves, visavam "desviar suas correntes comerciais para o nosso território, aliviando-as da compressão exercida pela República Argentina".

Quanto ao contra-ataque brasileiro na Bolívia, todos os observadores nacionais frisavam a necessidade de completar a estrada de ferro Santa Cruz-Corumbá, e com certa urgência, já que Buenos Aires estava construindo sua própria ferrovia para ligar Yacuiba a Santa Cruz. "Seu traçado corta de sul a norte grandes áreas petrolíferas". Raul Fernandes advertiu a Dutra, em 1948, referindo-se ao projeto argentino, "(e) o objetivo da Argentina não é somente o de alcançar aquela cidade boliviana. Ela pretende, na realidade, levar a sua penetração econômica até à bacia amazônica... Diante da situação atual", admoestou o chanceler, "penso que o Brasil deve chegar a Santa Cruz de La Sierra antes da Argentina, procurando conter, desta forma, o espraiamento da expansão econômica do país sulino em direção ao nordeste da Bolívia, fato que poderia constituir séria ameaça para os interesses da nossa política continental".

Apesar da situação financeira e da instabilidade política boliviana, as obras da ferrovia prosseguiam sob o estímulo da campanha peronista. Em janeiro de 1955, a muito almejada estrada de ferro seria completada, criando, nas palavras do engenheiro brasileiro responsável, Alberto Whately, "um novo centro de equilíbrio no perturbado mapa geopolítico da América meridional"[3].

No campo das relações econômicas, o Brasil também levava adiante seu programa de aproximação, criando-se, por exemplo, em 1953, uma comissão mista Brasil-Bolívia. No setor petrolífero, os resultados foram irregulares. O progresso na execução do tratado de 1938, que estipulava a exploração binacional do petróleo subandino boliviano, fora impedido pelo nacionalismo e instabilidade interna bolivianos, pelas dificuldades financeiras brasileiras e por uma disputa com Buenos Aires em torno da delimitação de seus respectivos direitos na Bolívia. Mas o assunto, como Fernandes lembrava a Dutra em 1950, era de grande significado para a política de "aproximar o oriente da Bolívia do Brasil e, mui especialmente, de dificultar a infiltração argentina através da região subandina em direção ao vale amazônico". O Itamaraty, portanto, pressionou La Paz no sentido de esclarecer os direitos brasileiros na zona petrolífera, o que foi finalmente feito por uma troca de notas em janeiro de 1952. Em agosto do ano seguinte, o Brasil anunciou que investiria um milhão de dólares para iniciar as perfurações na região de Santa Cruz.

Quando as Forças Armadas argentinas derrubaram Juan Perón em setembro de 1955, eliminaram um regime que havia levado a Argentina à beira da ruína econômica; também aprofundaram com isso uma crise política que vinha imobilizando o país desde 1930. Do ponto de vista brasileiro o golpe de 1955 e o impacto deteriorativo que exerceu sobre a política interna argentina trouxeram desvantagens e vantagens. O constante tumulto político na Argentina nos anos seguintes levava em seu bojo as sementes de conflito potencial — nos campos diplomáticos e econômico, senão militar — com o Brasil, já que levantar o espectro do "imperialismo brasileño" poderia ser um estratagema tentador para qualquer governo portenho desejoso de aplainar dificuldades internas. Por outro lado, porém, a imersão dos líderes argentinos em problemas domésticos significava que menos energias podiam ser dedicadas a manobras no plano exterior.

O Rio de Janeiro agiria resolutamente para aproveitar a oportunidade. Juscelino Kubitschek, aliás, ansioso para dar impulso ao desenvolvimento econômico, via na integração continental também um meio de diminuir o desnível que separava a América Latina subdesenvolvida do Norte industrial. A Operação Pan-Americana que ele lançou em 1958 representava o início de uma mudança ostensiva na orientação brasileira para com os EUA, marcando uma opção clara a favor da unidade latino-americana face a essa potência. Assim, o movimento de aproximação com os países hispano-americanos obedecia não somente a motivos geopolíticos de longo prazo, mas também a interesses desenvolvimentistas.

**Alvos Prioritários**

Os alvos prioritários permaneciam o Paraguai e a Bolívia. Kubitschek convidou o paulista José Carlos de Macedo Soares, homem que encarava a Argentina com profunda suspeita e que, como chanceler nos anos 30, havia ajudado a definir a estratégia anti-Argentina, para reassumir a chefia do Itamaraty. Macedo Soares encontrou em sua mesa uma série de convênios — sobre ligações rodoviárias, a criação de um entreposto de depósito franco para o Paraguai, em Paranaguá, e futura cooperação hidrelétrica — assinados com Assunção nos últimos dias do governo Café Filho e agiu logo para aproveitar o espírito de cooperação. Mandou realizar estudos sobre uma intensificação das relações comerciais com o Paraguai, explicando a Kubitschek que esperava que "essa vinculação econômica viesse a tornar-se ponto de apoio efetivo para a ação político-diplomática brasileira no Prata"[4].

Em outubro de seu primeiro ano de governo, Kubitschek realizou um encontro pessoal, em Foz do Iguaçu, com Alfredo Stroessner, para comemorar o início dos trabalhos de construção da ponte internacional sobre o rio Paraná, elo vital na projetada ligação rodoviária de Assunção com Paranaguá. Naquele mesmo mês, Macedo Soares assinou em Assunção o primeiro tratado geral de comércio entre os dois países. No ano seguinte, Stroessner visitou o Brasil e, em 1959, a rodovia seria inaugurada. Nos primeiros anos 60, o Brasil acelerou sua proximação com o Paraguai nos campos técnico e econômico, celebrando convênios sobre rodovias, comércio e a exploração conjunta do potencial hidrelétrico do rio Paraná.

Nas relações com a Bolívia o petróleo era a questão mais importante — e um sinal da necessidade de agir foi a inauguração em dezembro de 1957, da ferrovia Yacuiba-Santa Cruz. Assim, a questão petrolífera continuava a revestir-se de grande significado econômico e político. Líderes brasileiros continuavam encarando a indústria nacional como instrumento eficaz de política externa e, em conseqüência, ansiavam pelo estabelecimento de uma corrente de comércio baseado numa troca de manufatura por petróleo boliviano. "O mercado natural desse combustível é o parque industrial de São Paulo", declarou Kubitschek em 1956.

O nacionalismo boliviano, entretanto, representava uma barreira intransponível. Por pressão de La Paz, que recusava deixar que a Petrobrás operasse em solo boliviano, Macedo Soares, em 1958, assinou o Acordo de Roboré, que reduzia em 60 por cento a concessão e também restringia a exploração a firmas particulares brasileiras. Mas mesmo as quatro firmas que se aventuraram a estabelecer operações na Bolívia acabariam fracassando. Como observaria o general M. Poppe de Figueiredo, presidente do Conselho Nacional do Petróleo na época, "gastou-se muita saliva, muito papel, muita tinta e também muito dinheiro" sem resultado (Um gigante que Despertou, pág. 232). Alvaro Teixeira Soares, na época embaixador em La Paz, confessava que o empreendimento tinha grande importância geopolítica, visando a "trazer a Bolívia para o lado do Atlântico, isto é, para o lado do Brasil", e lamentava que os críticos brasileiros, que contribuiram para o fracasso do projeto geral, não tivessem compreendido que se tratava de uma "obra de política internacional a longo prazo" (Amazônia).

Em termos de diplomacia direta para com a Argentina, o Brasil tinha mais sucesso nessa época, pelo menos temporariamente. Arturo Frondizi, como Presidente eleito, visitou o Brasil a convite de Kubitschek, em 1958, e três anos depois Jânio Quadros realizaria um encontro com Frondizi em Uruguaiana, onde concordaram em estabelecer um sistema de consultas entre os dois governos. Também em 1961, o chanceler San Tiago Dantas fez uma visita a Buenos Aires para implementar o acordo de Uruguaiana, proclamando, ao voltar, a "eliminação definitiva das rivalidades e desconfianças que, no passado, medraram na política de nossos dois países" (Política Externa Independente, pág. 47).

Tudo isso era excelente política, mas as desconfianças em relação à Argentina pouco diminuíam. Como confessava publicamente um eminente tecnocrata, Glycon de Paiva (Digesto Econômico, janeiro 1962), "todos os que fazem o Curso Superior de Guerra estudam uma hipótese de guerra com a Argentina". As relações entre os dois países nos anos 60 seriam

relativamente tranquilas, em vista de ambos estarem absorvidos em problemas internos. Comparado com a década seguinte, porém, aquele período representava apenas a calma que antecede a tempestade, porque nos anos 70 os velhos antagonismos surgiriam com intensidade febril.

**Notas da 2ª Parte**

1 Arquivo Getúlio Vargas
2 Arquivo do Departamento de Estado
3 Arquivo Oswaldo Aranha
4 Arquivo da Presidência da República

## RELAÇÕES BRASIL–ESTADOS UNIDOS

**Conferência de Brasília (novembro de 81)**

# RELAÇÕES INTERNACIONAIS NA DÉCADA DE 80

**Henry Kissinger**

O assunto sobre o qual eu estou mais qualificado para falar é aquele que diz respeito aos problemas da política externa dos Estados Unidos, ou seja, nossa visão do mundo e nosso relacionamento com a América Latina, com o mundo em desenvolvimento e, dentro desse contexto, com o Brasil, no âmbito de nossa política exterior em geral.

Sempre que viajo para qualquer parte do mundo, me perguntam acerca da política externa americana, como se ela fosse algo homogêneo, seguindo um planejamento abrangendo várias décadas e procurando alcançar finalidades de extraordinária complexidade. Mas o fato é que, para os Estados Unidos, a experiência na área da política externa é um acontecimento histórico inteiramente novo, e o período que se seguiu à Segunda Guerra Mundial deve ser analisado, do ponto de vista dos Estados Unidos, como um processo de autodescoberta.

O sonho secreto da opinião pública americana não é dominar o resto do mundo. O sonho secreto dos americanos é que o resto do mundo siga em frente e nos deixe em paz. O que os Estados Unidos mais desejam é um mundo sem problemas, vivendo em harmonia, sem necessitar de grandes interferências americanas.

Para os americanos, a idéia de que estejamos permanentemente envolvidos, na área da política externa, em todas as partes do mundo, simultaneamente,tem sido uma experiência bastante dramática. E os verdadeiros debates, na América, se formos analisá-los em relação ao período do pós-guerra, se têm verificado entre correntes opostas de pensamento, cada uma das quais concorda quanto à proposta de que há um prazo para que termine o envolvimento americano no exterior.

Uma dessas correntes de pensamento, que iguala política externa com a psiquiatria, acredita que as relações entre as nações são como as relações entre as pessoaa e que todos os nossos problemas poderão ter um fim através de um vigoroso esforço em termos de boa vontade.

A outra corrente de pensamento considera a política externa uma subdivisão da teologia e vê toda a nossa política externa como uma eterna luta entre o bem e o mal, a qual só terá um fim quando os homens maus forem destruídos.

No meio há um pequeno grupo — em crescimento, mas ainda pequeno — ao qual eu pertenço. Por causa disso, tenho sido freqüentemente atacado por ambos os lados, simultaneamente. Nós acreditamos — e creio que este é um tipo de visão eventualmente imposto pela realidade — que a política externa não tem soluções finais. Ela é parte de um processo histórico, no qual cada problema que se envolve é uma espécie de início de outro conjunto de questões, no qual toda a ação individual é imperfeita, quando comparada com tudo aquilo que se tem que fazer, sendo, portanto, passível de ser combatida com base em argumentos abstratos de ordem moral. Mas aí se trata, igualmente, de uma condição para se usar de moderação, ao se desejar alcançar gradualmente certos objetivos.

Tomei a liberdade de falar de maneira um tanto filosófica, no início desta minha exposição, em parte porque o ilustre Ministro Leitão de Abreu é um filósofo — e eu desejava mostrar-lhe que conheço pelo menos alguns rudimentos da matéria — mas também porque é realmente muito difícil entender o que ocorre no debate americano sem este exame detalhado.

Os Governos estrangeiros freqüentemente se sentem desconcertados pelo fato de que cada nova administração americana tenta não apenas modificar o mundo, mas age como se tivesse criado o mundo. A razão para isto é que há uma eterna busca de uma resposta final para nossos problemas e certa nostalgia no sentido de que nós voltemos para nossas questões mais imediatas.

Agora vocês poderão dizer que a América tem conduzido as políticas externas desde 1945, pelo menos. E isto é verdade. Mas o período que se seguiu à Segunda Guerra Mundial foi um período bastante incomum. Naquela época, a América realmente tentou implementar suas duas grandes experiências dos últimos 50 anos. Uma, a experiência da guerra de agressão empreendida pela Alemanha nazista e, a outra, a experiência do New Deal, de reformas sociais, nos Estados Unidos.

A experiência relacionada com a agressão nazista se baseou na movimentação de grandes forças militares através de fronteiras reconhecidas, a que se resistiu com a utilização de outras forças militares igualmente poderosas. Essencialmente, foi uma guerra de caráter territorial, na qual não havia escolhas ambíguas a serem feitas, já que envolvia diretamente a sobrevivência de todo o mundo.

Quanto à experiência do New Deal, foi no sentido de que, se fosse possível adaptar as expectativas da sociedade à realidade, a estabilidade política retornaria.

Assim, nos trabalhos em benefício de um sistema internacional, no qual, de um lado, forças militares foram criadas para resistir à agressão e, de outro, havia um espírito de implantação de uma democracia social de caráter reformista, a fim de que o mercado funcionasse sem monopólios ou manipulações, com uma mistura de economia keynesiana, subsídios governamentais etc, tudo visando à implementação de um processo de desenvolvimento, primeiramente na Europa, depois na África, na Ásia e na América Latina.

E, por cerca de 10 ou 20 anos, este quadro do mundo correspondia à realidade. Sob a proteção da Organização do Tratado do Atlântico Norte, o medo de uma invasão soviética na Europa desapareceu ou, pelo menos, reduziu-se. Com a ajuda de capital e tecnologia americanos, a Europa e o Japão se recuperaram. E, na medida em que eles se recuperaram, o mesmo ocorria com sua estabilidade interna, pelo menos durante uma geração.

Mas, então três fatores surgiram. Primeiro, tornou-se claro que a ameaça soviética não era idêntica à ameaça nazista. Ela não se fundamentava em grandes efetivos militares cruzando fronteiras, mas, sim, em expansões graduais, cada uma das quais era ambígua quanto a se objetivava atingir o equilíbrio internacional. Mas que, em sua totalidade, durante décadas, visavam certamente a enfraquecer o equilíbrio do poder mundial. O que isto representava, porém, era que, em cada caso individual, onde quer que se resistisse, havia um grande debate interno — na Coréia, no Vietnam, em Angola, na América Central, enfim, onde quer que a questão se colocasse.

Em segundo lugar, tornou-se claro que nos países em desenvolvimento, ou, pelo menos, na maioria dos países em desenvolvimento — deixarei para falar mais sobre o assunto posterior-

mente especialmente na África, onde não havia qualquer tradição histórica em termos de Estado, o desenvolvimento econômico não produziu automaticamente estabilidade política.

Ou em países cujos regimes ainda seguiam os padrões feudais, como em algumas regiões do Oriente Médio. Nas Américas houve uma sociedade e, freqüentemente uma nação antes de existir um Estado, Em muitos países em desenvolvimento, houve um Estado antes de existir uma nação, e o Estado teve que criar a nação. É, portanto, um problema totalmente diferente.

Numa sociedade feudal, quanto mais desenvolvimento econômico houver, mais a estrutura política existente está sujeita a enfraquecer-se. No Irã, por exemplo, foram muitas as razões para o colapso do xá do Irã, mas se quiser destacar uma delas, acima de todas as demais, teremos que dizer que o índice de crescimento de 10% ao ano, por um período de 10 anos, produziu tão grande perturbação social e política, que, não se encontrando formas políticas para resolver o problema, inevitavelmente se produzirá uma grande convulsão interna.

Assim, a fórmula segundo a qual simplesmente através do desenvolvimento econômico nós contribuímos para a paz e para a estabilidade também não é mais a correta.

E o terceiro problema é que, em 1950, os Estados Unidos detinham 52% do Produto Nacional Bruto mundial. Isto significa que nossos recursos eram infinitos para nossas finalidades práticas, em relação aos problemas com que estávamos lidando. Nós poderíamos esperar pelo surgimento de qualquer questão e, então, arrasar com ela através de nossos recursos. Desde então, porém, a cada década a porcentagem representada pelos Estados Unidos no PNB mundial tem-se reduzido em cerca de 10%; não porque nossa economia se tenha tornado menos importante, mas em virtude do sucesso de nossas outras políticas.

Com a Europa crescendo, com o Japão crescendo, com a União Soviética se recuperando da guerra — embora este não seja um dos fatores mais importantes — e países como Brasil, o México e outras nações em desenvolvimento tratando de ampliar seu parque industrial, é claro que a participação dos Estados Unidos no PNB mundial tinha que decrescer. Conseqüentemente, por volta de 1960, nossa participação era de 40%, em 1970, de cerca de 30%, e, hoje, de mais ou menos 22%.

Agora, isto ainda nos faz a maior unidade econômica do mundo. Mas isto também significa duas coisas: primeiro, que nós não podemos fazer tudo, temos que fazer escolhas, temos que estabelecer prioridades. Segundo, isto quer dizer que, se todo o resto do mundo se juntasse contra nós, nós estaríamos enfrentando um problema quase que impossível de ser resolvido.

Em outras palavras, temos todo interesse, agora, em evitar aquilo que os chineses chamam de hegemonia de outras nações no mundo, não apenas por motivos de ordem moral, mas também, e principalmente, por motivos de ordem prática.

E isto significa ainda uma outra coisa — e aí passarei a questões mais concretas: significa que os padrões internacionais que utilizamos na condução dos diversos assuntos não mais são adequados aos tempos atuais. No passado, não obstante assim não parecesse a certas pessoas em países estrangeiros, os Estados Unidos geralmente esperavam que uma questão se tornasse bastante grave antes de nela nos engajarmos.

Agora, nós somos forçados a nos envolvermos antes que a questão se agrave. Isto significa que demandas muito maiores estão sendo postas sob nosso julgamento, o que nos faz confrontar com este paradoxo: quando a finalidade da ação é o mais importante, o conhecimento no qual se deve basear nosso julgamento se encontra num nível mínimo, quando o conhecimento é o mais importante, a finalidade da ação freqüentemente desaparece.

Nos anos 30, ou melhor, em 1936, quando os alemães ocuparam a Renânia, uma divisão francesa poderia ter interrompido o que os alemães estavam fazendo, mudando, assim, o curso da História. E eu estou certo de que as teses dos PhD's que ainda hoje abordam a figura de Hitler, ou seja, se ele era um nacionalista malcompreendido ou um maníaco desejoso de Poder. . . cinco anos mais tarde todos sabiam que era um maníaco ambicionando o Poder total. Foram necessárias 20 milhões de vidas para se obter tal conhecimento.

Um assunto mais controverso, sobre o qual nem todos aqui concordariam comigo, refere-se a um passado mais recente. Em 1975, alguns de nós, estando no Governo da época, fica-

mos grandemente preocupados quando uma força expedicionária cubana apareceu em Angola. Francamente, não tínhamos grandes preferências quanto ás facções que lutavam em Angola, contanto que se tornassem vitoriosas por seus próprios meios. Mas, no momento em que uma ilha do Caribe poderia mandar forças expedicionárias a todo o mundo com o apoio soviético, sem oposição de muitas das principais potências, nós pensamos — e eu sei que quanto a isto nem todos concordam — que estava começando um novo período de expansionismo, com novos métodos, que daria lugar a uma enorme confusão. Creio que se nós tivéssemos evitado tal intervenção, não teríamos visto forças cubanas na Etiópia, ou forças da Alemanha Oriental em toda a África Oriental e muitos outros desenvolvimentos que têm ocorrido desde então.

Mas o simples fato de esta ser uma questão controversa mostra a dificuldade das escolhas que devem ser feitas.

Bem, eu fiz esta longa introdução para esclarecer que os Estados Unidos enfrentam um problema de caráter filosófico e conceitual e de ajustamento a novas realidades. E o que o torna ainda mais complexo é o fato de que muitos problemas vêm ocorrendo simultaneamente: mudanças na tecnologia militar, mudanças na natureza do sistema soviético, mudanças em nosso relacionamento com os aliados, mudanças em nosso relacionamento com o mundo em desenvolvimento.

Permitam-me fazer alguns poucos comentários acerca de cada um destes problemas.

Penso ser um fenômeno interessante de debate público contemporâneo o fato de que, menos de dois anos após a União Soviética ter ocupado o Afeganistão, menos de cinco anos após as tropas cubanas terem aparecido na Eitópia, de ter havido uma revolução comunista no Iémen do Sul e no Afeganistão, bem como a ocupação vietnamita do Cambodja, que, no fim de tudo isso, sejam os Estados Unidos descritos, nos meios de comunicação de todo mundo, como "obstáculo para a paz", enquanto a União Soviética fez tudo para aparecer "defensora da paz".

Com quê? Oferecendo negociações. Sobre quê? Bem, há muitas ilusões sobre isso. Como é possível que, todo o tempo, em 1968, quando os soviéticos ocuparam a Tcheco-Eslováquia. . . Perguntaram-me a este respeito em um programa de televisão, mas eu tive medo de que os soviéticos agora ocupassem a Europa e, então, eu lhes disse: "De modo nenhum. Tenho receio da ofensiva de paz dos soviéticos, que está começando e que enganará todo o mundo".

E eu estava certo, pois em três meses surgiram ofertas de negociação e, em seis meses, quando o Presidente Nixon se tornou Presidente, sua administração foi atacada ao máximo, quase que da mesma maneira como o atual Governo vem sendo atacado, por outro tipo de negociação russa cujos termos de referência não estão claramente definidos.

Agora, é verdade que o atual Governo dos Estados Unidos proprôs um programa de rearmamento. Mas o que não é geralmente discutido, no exterior pelo menos, é que desde 1963 a União Soviética tem aumentado seu poderio militar em cerca de 5% ao ano, todos os anos, enquanto as forças americanas têm permanecido mais ou menos estáveis, pois o que desejamos alcançar é um equilíbrio militar.

E, quando se fala acerca de uma corrida armamentista, é preciso lembrar que a União Soviética é que tem conduzido a corrida armamentista por 18 anos, enquanto nós, em decorrência de dificuldades internas, em virtude da guerra do Vietnam, do episódio do Watergate ou, ainda, em face das convicções da administração anterior, não temos feito o bastante para nos mantermos equiparados com eles. Esta é a razão para a atual "reconstrução", que, de qualquer modo, não está sendo levada a cabo em tão amplas proporções.

Em segundo lugar, há, inevitavelmente, um debate agora acerca da natureza da estratégia nuclear. E não creio que Brasília seja o lugar adequado pare entrarmos em tão grandes detalhes sobre o assunto.

Permitam-me agora debater uma questão fundamental que tem surgido nos jornais, relativamente à estratégia nuclear.

Os Estados Unidos, como todos os demais países, estão obviamente comprometidos com a paz. O problema é evitar que o desejo de paz se transforme no único objetivo de políticas na-

cionais, porque, então, isto conduzirá a uma rendição nacional, colocando a comunidade internacional à mercê da mais cruel das sociedades.

Assim, o problema é ter tanto a paz quanto a justiça. E ter paz e justiça em um período no qual há armas nucleares em grandes quantidades, em ambos os lados.

Ocorre, porém, que nos encontramos em face de um fenômeno curioso. Trata-se do fato de que algumas das pessoas mais preocupadas com uma guerra nuclear estão igualmente advogando a utilização das mais estranhas estratégias e criticando qualquer tentativa, por parte dos Estados Unidos, de limitar os danos de uma guerra nuclear ao mínimo possível.

Fundamentalmente, penso que todo líder nacional cujo país possua armas nucleares está, claro, na obrigação de tentar evitar a guerra, caso isto seja possível, ou melhor, se isto puder ser feito de forma honrosa. Mas ele também tem a obrigação, no caso de que a guerra não possa ser evitada, de fazer com que ela não se transforme em uma indiscriminada destruição de vidas humanas.

E o que aqueles que se preocupam com essas estratégias, nos Estados Unidos, estão tentando fazer é desenvolver a aplicação de armas que tenham menor potencial de destruição do que o extermínio em massa de civis.

Este é o ponto central de grande parte do debate que atualmente ocorre entre nós e alguns de nossos aliados europeus. E o equilíbrio que temos que tentar alcançar não é o sentido de fazer com que uma guerra nuclear pareça algo atraente, desta forma desmoralizando as populações, mas sem tampouco prometer-nos com uma estratégia de extermínio em massa, que, inevitavelmente, conduzirá ao pacifismo e ao neutralismo.

Por este motivo, penso ser essencial que nós e nossos aliados europeus cheguemos a algum tipo de entendimento acerca do problema da defesa comum. Isto porque se o atual debate se prolongar por muito mais tempo, poderá causar grandes danos ao desejo da opinião pública americana de oferecer apoio àquele tipo de compromisso que na Europa tem sido levado a efeito na maior parte do período de pós-guerra.

Mas este é um assunto que se coloca mais entre nós e a Europa e que eu simplesmente desejei mencionar aqui.

O segundo problema que existe no mundo hoje, por mais estranho que possa parecer, é o fato de que, embora o sistema soviético, militarmente, seja muito forte, política, econômica e socialmente se mostra estagnado, ou fraco, e que aquilo que os marxistas denominam contradições conduz tanto a perigos como a oportunidades.

Já tive ocasião de explicar o esforço militar soviético. Permitam-me agora dizer algumas coisas acerca dos problemas políticos, sociais e econômicos dos soviéticos.

O sistema soviético é um estranho conjunto de instituições, o qual, em toda a sua história, teve apenas três sucessões de líderes. Em 65 anos de Governo soviético houve apenas três sucessões de governantes: de Lênin a Stálin, de Stálin a Kruschev e de Kruschev a Brejnev.

Notamos, assim, que não há nenhum método legítimo de substituição de lideranças. Dois desses governantes morreram no posto, o terceiro entrou em férias forçadas e o quarto vem tentando seguir o mesmo caminho de seus antecessores.

Isto significa que lá existe um sistema político no qual não se verifica a participação do Congresso. No Politburo, a média de idade de seus membros é 72 anos, e ele foi reeleito para os próximos cinco anos, sem qualquer sinal de modificação. Por quê? Fundamentalmente, porque o sistema soviético é mais semelhante, em sua organização, ao sistema feudal da Idade Média, no qual um grupo de barões se reunia e criava certo tipo de estrutura política, do que a um Estado moderno, legal, constitucional e juridicamente organizado. Isto significa que o Poder surge em meio a conflitos entre vários grupos de pressão, cuja permanência se torna tão importante para eles que realizar modificações de grande relevância se torna cada vez mais difícil.

E, assim, nós encontramos a seguinte situação no sistema soviético, hoje: ninguém, do lado de fora, tem uma idéia clara sobre quem irá substituir a atual liderança. E estou disposto a apostar que a própria liderança não tem qualquer idéia acerca de quem a vai substituir.

Em segundo lugar, há o problema de que todas as economias do tipo soviético tornaram-se cada vez mais difíceis de administrar à medida que se desenvolveram. E a razão disto é que se torna impossível dirigir uma economia moderna por meio de um sistema de planejamento total. E quando se tem administradores que não conhecem seus clientes e não lidam com seus fornecedores, e quando tudo funciona através da intermediação de uma grande burocracia, ocorrem estranhas situações. Primeiramente, a corrupção se torna infinitamente maior do que em economias de mercado. Em segundo lugar, tal sistema só pode continuar crescendo através de uma série de "mercados negros", o que significa dizer, na realidade, mercados livres. E o terceiro problema do sistema comunista, que agora vemos na Polônia, mas que realmente existe em todos os lugares, é o seguinte paradoxo: que fazer do Partido Comunista em um Estado comunista? Não há nenhuma função para o Partido Comunista. Ele organizou o Estado, fez a revolução. Mas, depois disto, constituiu-se em um grupo de excedentes especializados em solucionar as crises que eles próprios criam. Eles impedem uma administração normal do Governo e da economia através da fixação de controles que têm sentido apenas em termos de uma teoria abstrata, sem qualquer relação com as necessidades imediatas.

Portanto, o maior problema do Estado comunista é o que fazer com os comunistas. E agora se constata na Polônia um estranho fenômeno, ou seja, a existência de um general que dirige o Comitê Central, dirige o Exército e dirige o Governo. Significa isto que o Partido Comunista controla o Exército ou que o Exército controla o Partido Comunista? E o mesmo pode ser argüido com relação ao Governo.

De tudo isso, parece-nos inevitável que, em um período de 10 ou 15 anos, tornar-se-ão imprescindíveis modificações fundamentais na natureza da organização política da União Soviética, bem como de todos os Estados comunistas. E o problema que estamos enfrentando nas sociedades livres é o de evitar que os sistemas soviéticos substituam sucessos estrangeiros por sua estagnação interna.

Se se puder evitar que a União Soviética obtenha enormes vitórias na área da política internacional, nos próximos 10 ou 15 anos, se se puder evitar que eles utilizem seu potencial militar para pressionar outras nações, então eu creio que profundas modificações no seio da sociedade soviética tornar-se-ão inevitáveis. E poderemos, por conseguinte, ter o início de um verdadeiro período de coexistência.

Mesmo hoje, não penso que seja necessário que os Estados Unidos continuem dando a impressão de que nós temos medo de negociar. Penso que podemos negociar, contanto que não criemos a impressão de que a União Soviética pode tomar o Afeganistão ou ocupar um país e, então, um ano mais tarde, oferecendo-se para conversar sobre qualquer assunto que eles mesmos escolham, consigam livrar-se do ônus de suas ações anteriores.

Temos que insistir em que as negociações sejam conduzidas de maneira concreta e que as questões se relacionem umas com as outras. E não devemos permitir à União Soviética fixar a agenda de nossas negociações.

Permitam-me agora voltar a uma discussão relacionada com os países em desenvolvimento.

O problema de lidar com os países em desenvolvimento é, para os Estados Unidos, especialmente difícil. Isto porque o tipo de sociedade que muitos dos países em desenvolvimento representam, nas quais simultaneamente há de ser criado um Estado, uma nação, uma sociedade e um sentimento de identidade, é algo com o que, ao longo de nossa experiência histórica, não estamos de maneira alguma familiarizados.

E, desta forma, grande parte da discussão sobre os países em desenvolvimento, nos Estados Unidos, se dirige para o problema da ajuda econômica, como se esta representasse um ato de caridade por parte dos Estados Unidos, que ajudam vários países em todo o mundo. Mas, para nós, o mundo em desenvolvimento representa uma grande preocupação nacional. Por exemplo, nós exportamos mais para os países em desenvolvimento do que para a Europa.

Em segundo lugar, temos notado que os acontecimentos que se verificam em países em desenvolvimento podem ter um tremendo impacto nas economias e na estabilidade econômica

de todas as nações do mundo. Por exemplo, a segunda crise do petróleo foi causada quase que inteiramente pela derrocada do Governo pró-ocidental no Irã.

Se aquilo pudesse ter sido evitado, o preço do petróleo poderia ser consideravelmente menor do que é hoje. A estabilidade política de muitos países do mundo em desenvolvimento seria consideravelmente maior. A taxa de crescimento do mundo em desenvolvimento seria consideravelmente maior e, desta forma, as possibilidades de expansão do mundo em desenvolvimento seriam igualmente muito maiores.

A maior possibilidade de uma confrontação, agora, entre as superpotências tende a existir no mundo em desenvolvimento, nos conflitos que têm surgido, espontaneamente ou reprimidos.

Assim, por todas essas razões, os Estados Unidos têm um grande interesse na estabilidade e no progresso do mundo em desenvolvimento. E não como um ato de caridade, mas em benefício de nosso interesse nacional.

Portanto, penso que o debate abstrato que costuma ocorrer, de tempos em tempos, acerca da natureza do diálogo Norte-Sul, parece mal colocado. Os países em desenvolvimento normalmente utilizam certos slogans. Quando eu estava no exercício de minhas funções de Secretário de Estado, o slogan era "uma nova ordem econômica". Agora fala-se em "diálogo local". Nossa tendência é resistir, já que não sabemos o que isto significa e pensamos que talvez seja uma armadilha para que nos envolvamos em negociações cuja extensão não podemos avaliar.

Mas, sem querer ser desrespeitoso, não penso que os países em desenvolvimento saibam exatamente o que tais slogans significam. Não creio que eles disponham de um programa para uma "nova ordem econômica" e não penso que eles tenham uma agenda precisa para um diálogo local.

Desta forma, parece-me que o problema que tem relevância é começar a discussão, esquecer o título que eventualmente lhe daríamos e procurar ver o que é que, na verdade, destaca-se dentre todas as questões concretas que têm que ser discutidas, na área da energia, do balanço de pagamentos, da expansão do comércio. . . E há uma série de questões a serem discutidas por nós. E elas poderão, então, ser periodicamente revistas em algum foro internacional, e toda pessoa madura sabe que uma revisão envolve igualmente negociações formais.

Creio, portanto, que países que, como o Brasil, que tem tentado intervir nesse debate abstrato, têm dado importante contribuição. . .

Nesse contexto, eu gostaria de fazer algumas observações acerca do Brasil e, igualmente, sobre o relacionamento Brasil-Estados Unidos.

Em primeiro lugar, não há dúvida de que o Brasil é a maior potência econômica do Hemisfério Sul, partilhando de um esforço comum e profundamente envolvido na formação de uma comunidade econômica na qual suas oportunidades — bem como as dos outros países — na área do comércio e do investimento sejam bastante amplas É importante também o fato de que o Brasil não tenha desavenças com seus vizinhos que possam conduzir a uma ameaça de caráter militar. E, ademais, o país se encontra em meio a uma evolução política que realmente parece ser uma das mais interessantes experiências, em termos de construção política, da história do homem moderno.

Todos esses objetivos são compartilhados pelos Estados Unidos. Obviamente, temos divergências de vez em quando, especialmente em questões ligadas à política de comércio, principalmente à medida que o Brasil desenvolve seu próprio processo de industrialização e igualmente pelo fato de que, embora sejamos favoráveis à livre competição, em princípio, às vezes nós a consideramos extremamente dolorosa na prática.

O principal problema na evolução desse relacionamento é nos certificarmos de que as questões que inevitavelmente vão surgindo não se transformem em fontes insuperáveis de desentendimento. Isto, para que os métodos de consulta que temos desenvolvido desde meados da década de 70, e que têm sido sempre aperfeiçoados, permaneçam sendo utilizados.

Parece-me que não aproveita a ninguém criar a impressão de que todos os países em desenvolvimento apresentam exatamente os mesmos problemas. Há um grupo de nações — Brasil,

México, Nigéria, Coréia do Sul, Cingapura e outros de economia semelhante — que se destacam do resto dos países em desenvolvimento. Todos eles têm apresentado performances bastante expressivas — alguns deles, espetaculares.

Coletivamente, seu Produto Nacional Bruto cresce mais rápido do que o dos Estados Unidos, mesmo se considerarmos que seus índices populacionais têm crescido duas vezes mais que o nosso. O crescimento industrial e econômico gerou, rapidamente, expressivo nível de urbanização em todos esses países. Uma característica comum a todos eles é o fato de que suas cidades têm crescido e as elites dessas cidades têm crescido mais rapidamente.

Entretanto, não obstante apresentem números impressionantes em termos de crescimento econômico, suas circunstâncias econômicas são diversas. Alguns mostram uma inflação pequena, outros apresentam um aumento muito rápido dos níveis de desenvolvimento político.

E, politicamente, tais países formam um quadro de padrões distintos, mas todos eles representam potências estáveis, que se esforçam pela manutenção da paz, que lutam por seu desenvolvimento econômico e que têm procurado evitar as exageradas demonstrações de rebeldia por parte de integrantes mais radicais do mundo em desenvolvimento.

E creio que o papel que tais países representam no estabelecimento de certo tipo de relacionamento entre objetivos políticos e performance econômica pode ser de importância decisiva no mundo contemporâneo. Isto, porque, quando se lêem algumas declarações feitas publicamente por representantes dos países não-alinhados, constata-se um profundo hiato entre o que eles professam e o que reivindicam em termos econômicos.

Economicamente, o que eles reivindicam é uma maior contribuição para o desenvolvimento, por parte das democracias industrializadas. Politicamente, eles advogam uma série de slogans que tendem a enfraquecer a disposição das democracias industrializadas de participar de um esforço comum.

Quando Secretário de Estado — confesso — eu lia apenas alguns resumos dessas declarações dos não-alinhados. Mas, quando deixei o posto, comecei a ler tais documentos e cheguei a uma interessante conclusão. Parece-me que, estatisticamente, é impossível que os Estados Unidos estejam sempre errados. Algumas vezes, em algum lugar, acidentalmente, temos que fazer algo que mereça aprovação. Mesmo assim, se vocês lerem os documentos políticos do Movimento dos Não-Alinhados acharão muito difícil encontrar, em qualquer época, ao longo dos últimos oito anos, qualquer declaração de aprovação quanto a qualquer coisa que tenhamos feito.

Com base nisso, eu diria que se torna impossível pedir-nos que nos envolvamos em um diálogo econômico construtivo e, ao mesmo tempo, nos atacando no campo político. Ou temos que achar uma linguagem comum, por vivermos em um mundo comum, ou haverá constantes confrontações de todo tipo.

Desejo tornar claro que não penso ser necessário, nem mesmo creio que seja desejável, para os países em desenvolvimento, que eles se envolvam em cada uma das querelas políticas dos Estados Unidos, responsável, por sua importância e em face dos acontecimentos, pela manutenção do equilíbrio político. O que penso ser necessário é que eles fixem sua própria posição.

Como tenho repetido desde que aqui cheguei — e acredito nisso seriamente — a política de independência do Brasil nos interessa bastante. Um país destas dimensões e de tal significação, como o Brasil, bão pode ser um satélite da América do Norte. Ele tem seus próprios relacionamentos. E, na medida em que tais políticas são levadas a efeito sem complexos e na base da verdadeira independência de julgamento, elas podem contribuir para um mundo em que todos sentem que há uma contribuição a fazer.

Portanto, no que se refere ao nosso relacionamento com o Brasil, penso que devemos respeitar o Brasil como um país pertencente ao mundo em desenvolvimento, mas que já enfrenta problemas próprios do mundo desenvolvido. Trata-se de um país que poderá contribuir e até mesmo orientar o diálogo, já que não precisa ter complexos e não precisa provar nada, exceto suas autênticas convicções. Com base nisto, ambos poderemos progredir naquela que é hoje a

área mais amorfa em nosso relacionamento, ou seja, a das relações entre o mundo em desenvolvimento e o mundo desenvolvido.

Deste modo, tentei apresentar-lhes alguns dos problemas filosóficos e práticos da política exterior americana, indicando algumas de suas ligações com países do mundo em desenvolvimento. E desejo, por conseguinte, dizer-lhes que nós, do mundo livre, não obstante nossas diferenças, freqüentemente estamos demasiado atentos a essas diferenças. Se analisarmos os problemas do sistema soviético, com todo o seu poderio militar, e também os problemas das sociedades comunistas, temos que nos conscientizar do fato de que todos eles são de natureza estrutural, todos eles são conduzidos de acordo com a natureza do sistema e nenhum deles pode ser resolvido sem uma importante mudança das instituições.

Quase todos os nossos problemas são de natureza conceitual e podem ser resolvidos através do diálogo em nosso país e entre nosso país e os países amigos. Nossas diferenças podem nos levar a novos atos de criatividade. O mundo comunista acredita que a História está do seu lado. Nós não temos que acreditar que a História fará nosso trabalho por nós. E nós estamos em uma posição melhor. Com todas as diferenças de perspectiva, e talvez por causa dessas diferenças, nós estamos numa posição em que podemos afirmar que podemos fazer nosso próprio trabalho. E, se formos criativos e procurarmos nos entender uns com os outros, a solução de nossos problemas estará, em grande parte, em nossas próprias mãos.

# AMIGOS, AMIGOS, INTERESSES À PARTE

**Hélio Jaguaribe***

## 1. Histórico e projeção

As relações do Brasil com os Estados Unidos foram, compreensivelmente, de modesta importância até fins do séc. XIX. Nesse período importaram para o Brasil, na fase colonial, as relações internacionais determinadas pelo Império Português. Depois da Independência, as relações com a Grã-Bretanha, como potência predominante da época e com a Argentina, como rival regional.

O vertiginoso desenvolvimento da Argentina, de 1880 até a 1ª Guerra Mundial, levou o Brasil a recear pudesse aquele país articular exitosamente uma grande frente antibrasileira na América do Sul. Tal situação conduziu o Brasil a buscar uma relação especial com os Estados Unidos, que neutralizasse os riscos de uma coligação antibrasileira, neste continente. Para os Estados Unidos, essa relação especial com o Brasil constituía uma forma de romper a potencial unidade latino-americana e conduzir as relações hemisféricas ao formato de um pan-americanismo sob hegemonia norte-americana.

Entre as duas guerras, os objetivos políticos precedentemente mencionados perderam ênfase, mas persistiram de forma latente. Por outro lado, cresceu continuamente o intercâmbio comercial Brasil-Estados Unidos, tornando-se estes nosso principal cliente e fornecedor.

De 1950 a 1964, no curso de sua primeira fase de planejado desenvolvimento, o Brasil buscou encontrar nos Estados Unidos, para si e para a América Latina, a principal fonte externa de apoio financeiro para seus projetos. Essa perspectiva foi pouco exitosa. No segundo Governo Vargas (1950–54) a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos não logrou, do Governo Eisenhouwer, a implementação dos financiamentos pendentes, precedentemente compromissados pelo Governo Truman.

---

* Hélio Jaguaribe é decano do Instituto de Estudos Políticos e Sociais. Este texto foi apresentado no seminário Futuro das Relações Brasil–EUA, realizado em 19–11–81, na UnB.

Kubitscheck, ainda no Governo Eisenhower, lançou sem êxito sua operação pan-americana. A substância da proposta seria, mais tarde, retomada por Kennedy, mas sob controle americano. No Governo Goulart, San Tiago Dantas, como Ministro da Fazenda, não logrou senão em proporções bem modestas os financiamentos que pleiteou.

De 1964 a 1973, em virtude da orientação dos Governos militares no Brasil, criou-se uma forte solidariedade ideológica, que conduziu a uma política de "fronteiras ideológicas" na América Latina e na África, estreitando muito as relações políticas brasileiro-americanas. Dessa política, entretanto, o Brasil não extraiu nenhum benefício concreto, resultando, ao revés, séria e gratuita deterioração de sua posição no Terceiro Mundo.

De 1974 aos nossos dias vem se manifestando um crescente desentendimento político, no plano internacional, entre o Brasil e os Estados Unidos. Essa situação será sucintamente analisada na subsequente seção deste breve estudo. Evidenciou-se, igualmente, que o setor financeiro público americano, que fora um banqueiro excessivamente modesto, na primeira fase do desenvolvimento planejado do Brasil, teria uma posição ainda mais secundária, nas atuais condições.

Projetando para os próximos anos as prováveis características das relações Brasil-Estados Unidos cabe antecipar três principais aspectos. Durante o restante da Administração Reagan, as relações políticas serão de acentudadas divergências, embora, provavelmente, sem caráter antagônico. Espera-se, não obstante, que o Governo americano tente levar a cabo perigosas manobras divisionistas na América Latina, buscando induzir as Forças Armadas da Argintina a intervenções militares na América Central. As relações econômicas, entre os Governos, serão marcadas por profunda oposição de concepções e se situarão, operacionalmente, em nível modesto. O Brasil, que já deixou, há alguns anos, de buscar importantes financiamentos públicos nos Estados Unidos, intentará, apenas, minimizar as restrições comerciais e financeiras que antecipa receber do Governo americano (protecionismo e "graduação"). No plano privado, entretanto, as relações deverão ser muito ativas. O sistema financeiro privado americano continuará a jogar um papel importante, embora proporcionalmente decrescente, no atendimento de demandas brasileiras. O intercâmbio comercial será também importante, embora igualmente decrescente, em termos relativos. Deverão acentuar-se ainda mais as ativas relações que o Brasil mantém com o sistema universitário americano.

## 2. Situação Atual e perspectivas

As divergências políticas entre o Brasil e os Estados Unidos, que se vêm agravando desde 1974 — com a retomada, pelo Brasil, de uma política externa independente — e se tornaram particularmente marcantes com a Administração Reagan, decorrem, fundamentalmente, de três fatores: (1) distintas e conflitantes visões do mundo atual; (2) falta de conexão entre o que, a largo prazo, o Brasil tem a oferecer e os Estados Unidos a demandar; (3) discrepância entre o que os Estados Unidos têm a propor ao Brasil e as conveniências deste.

### Visões do Mundo

A essência das divergências e conflitos, na atual visão do mundo, entre os dois países, decorre da concepção que ambos têm da presente crise internacional e dos remédios para saná-la. Os Estados Unidos — notadamente com Reagan — pretendem que, em última análise, só há, presentemente, um grande conflito: o confronto entre um Ocidente livre e pacífico e uma União Soviética totalitária e militarmente expansionista, que está se orientando para obter uma vitória militar sobre o Ocidente.

Ante tal situação importa, a prazo mais longo, deter a União Soviética, através da edificação de uma absoluta superioridade militar ocidental. Desde logo, importa, a curto prazo, impedir, por todas as formas possíveis, novos avanços estratégicos ou táticos da União Soviética. Daí, por exemplo, o propósito de impedir, se necessário por intervenção militar, a derrocada das oligarquias centro-americanas, como no caso de El Salvador. E daí, igualmente, o intento, que

principia a se visibilizar, de atrair as Forças Armadas da Argentina para uma perigosa política de intervenção militar na América Central.

Contrariamente, o Brasil considera que o mundo está duplamente afetado por conflitos Leste-Oeste e Norte-Sul, cada qual com caráter específico, não se podendo reduzir um ao outro. Na medida, relativamente apreciável, em que os dois conflitos se interrelacionam, o Brasil entende que o conflito Norte-Sul tem mais efeito condicionante sobre o Leste-Oeste do que o reverso.

É o apoio americano ao colonialismo ou a obsoletas oligarquias locais que leva as forças de liberação a buscar, em contrapartida, assistência soviética. Acrescente-se que, dadas as características de ambos os conflitos, o Brasil considera que o equilíbrio de terror manterá relativamente congelado — retórica à parte — o conflito Leste-Oeste, enquanto que o conflito Norte-Sul está em contínuo agravamento e exige, assim, prontas medidas por parte da comunidade internacional.

**Oferta e Demanda**

A falta de conexão entre o que, a largo prazo, o Brasil tem a oferecer e os Estados Unidos a demandar cria, para as relações entre os dois países, um intervalo não menor que o precedente.

Caracteriza-se o Brasil contemporâneo, realmente, pelo fato de nele ter-se formado um amplo consenso nacional quanto a duas questões básicas. A primeira se refere ao propósito, praticamente por parte de todos os brasileiros, de transformar o Brasil, o mais rapidamente possível, numa grande sociedade industrial, moderna, aberta, democrática e socialmente eqüânime.

A segunda questão, objeto de igual consenso, diz respeito ao fato de que os brasileiros consideram o país dotado das condições necessárias para alcançar tal objetivo até o fim do século e, em proporção significativa, nos próximos 10 anos. Para tanto, porém — excluindo, para maior simplicidade da análise, a árdua hipótese de um desenvolvimento puramente endógeno — o Brasil necessita de uma ampla cooperação internacional, que o ajude a superar sua crise energética, compense sua conexa crise de divisas e acelere seu processo de desenvolvimento geral e de autonomização tecnológica.

Em troca de uma cooperação internacional, de longo prazo, que atenda as demandas brasileiras precedentemente referidas, o Brasil se propõe a oferecer ao mundo, ademais de outros itens, também a longo prazo e em proporções significativas a partir da próxima década: (1) fontes energéticas renováveis mais baratas que o petróleo, como etanol, metanol e óleos vegetais substitutivos do diesel; (2) alimentos, naturais e industrializados; (3) bens de capital (aço, cimento, etc) equipamentos pesados e manufaturas de amplo consumo popular (têxteis, eletrodomésticos, etc).

Dadas as características da economia americana, os Estados Unidos têm pouca ou nula demanda para tal tipo de oferta. Com efeito, os Estados Unidos não se dispõe a ser importantes importadores de etanol ou óleos vegetais combustíveis. Confiam em sua capacidade de continuar importanto petróleo, até disporem de suficientes substitutivos de procedência doméstica, como hidrogênio ou energia nuclear. Em matéria de alimentos, os Estados Unidos são e continuarão sendo, por longo prazo, grandes exportadores. Tampouco lhes interessam possíveis ofertas brasileiras de bens de capital, equipamentos e manufaturas. As condições da política doméstica, nos Estados Unidos, conduzem, estes, ao revés, ao subsidiamento dos produtores ineficientes de tais itens, diretamente ou através de medidas protecionistas.

**Proposta Americana**

Finalmente, não é menor a discrepância entre o que os Estados Unidos têm a propor ao Brasil, no plano internacional, e as conveniências deste. A proposta americana para o Brasil

consiste, basicamente, em convidá-lo a ingressar no círculo mais restrito do clube ocidental-capitalista, com um status semelhante ao do Canadá.

As multinacionais americanas, operando no Brasil, exportariam para o mundo os itens industriais da oferta brasileira, em concorrência — fora do mercado americano — com os produtores nele situados. O Brasil se abasteceria, no mercado aberto internacional — sob predomínio americano — de recursos financeiros, insumos vários e tecnologia.

Dentro desse regime, o Brasil participaria do sistema político-militar de contenção da União Soviética. Bases americanas no Brasil, conjuntamente com a participação do Brasil, com os Estados Unidos, a Argentina e a União Sul-Africana, num comum sistema aeronaval, assegurariam a defesa do Atlântico Sul.

Considerada a partir de um realista ponto-de-vista brasileiro tal proposta — que representa apenas uma sofisticação da política de "fronteiras ideológicas" dos anos 1964—73 — traria para o Brasil supostos benefícios de caráter meramente retóricos e graves e efetivos danos econômicos e políticos. Tanto econômica, como polticamente, o Brasil perderia sua inserção no Terceiro Mundo sem, por isso, se converter em um verdadeiro país do Primeiro Mundo.

Ocorre, com efeito, em última análise, que a condição de país ocidental, para o Brasil, lhe advém de sua cultura, implantada pelos descobridores e desenvolvida em estreito contato com a Europa, e não de suas posições políticas pró-ocidentais, ainda que tenha e mantenha estas últimas por opção própria.

Não é por concessão de terceiros que o Brasil é um país ocidental. Tal condição não é outorgável por nenhuma negociação. E os próprios esforços internos de um país de cultura não ocidental para se ocidentalizar, como ocorreu com a Turquia de Kemal e o Japão Meiji, conduzem, ou a um resultado predominantemente frustro, como no caso da primeira, ou, como no caso do segundo, a uma ocidentalização tecnológica não respaldada por uma correspondente visão do mundo, o que suscita grave dualismo interior.

**1º e 3º Mundos**

O Ocidentalismo, entretanto, não confere, per se, a condição de membro do Primeiro Mundo. Esta decorre, ademais, de um prévio e necessariamente longo processo em que se combinam desenvolvimento econômico-tecnológico com desenvolvimento político-social. O Brasil poderá, eventualmente, no próximo século, se tornar um membro do Primeiro Mundo. Os brasileiros, na verdade, desejam tornar-se tal.

Mas é preciso que se compreenda, a esse respeito que, para o futuro, a condição de membro do Primeiro Mundo, ademais da cultura ocidental e do prévio alcance de elevado nível de desenvolvimento econômico-tecnológico e político-social — nível este que o Brasil, na melhor das hipóteses, só pode atingir em princípios do próximo século — vai depender, igualmente, das condições internacionais e geoeconômicas que venham a prevalecer no primeiro terço do séc. XXI.

Tudo indica, com efeito, que não são projetáveis a longo prazo os níveis de afluência ora existentes no Primeiro Mundo. Que, portanto, no futuro, os países mais desenvolvidos deverão se converter a estilos distintos de vida, mais baseados na dimensão pública que na privada, e mais orientados para consumos culturais do que materiais.

No caso brasileiro, importa, por outro lado, ter presente o fato de que uma das condições necessárias para que o país supere a crise em que presentemente se encontra, de caráter econômico e sócio-político, consiste em reduzir os níveis de consumo de suas elites, elevar os padrões de vida das grandes massas e, relativamente ao restante do mundo, manter uma disciplina econômica que lhe permita expandir-se, interna e externamente. Para que venha a ser um grande exportador de combustíveis vegetais, de alimentos e de bens industriais, terá que produzi-los em condições comparativamente mais vantajosas que a de seus concorrentes.

Assim é que a condição de membro do Terceiro Mundo, que efetivamente ora corresponde ao Brasil (independentemente de sua condição de país ocidental), nem pode ser superada por mero esforço de rotulação, próprio ou de terceiros, nem pode, pragmaticamente, ser recusada. Não se trata apenas do fato, ademais óbvio, de que a solidariedade real do Brasil com o Terceiro Mundo lhe facilite os intercâmbios econômicos e políticos, com essa área do mundo, na qual nosso país dispõe de substanciais vantagens comparativas.

Trata-se, também e principalmente, do fato, muito objetivo e de caráter habilitatório, de que a possibilidade, por parte do Brasil, de ser um grande exportador dos itens que se vêm mencionando e de se constituir, internamente, como uma sociedade industrial moderna, aberta, democrática e socialmente equânime, depende de o país manter em níveis moderados o padrão de consumo das elites e de reduzir, significativamente, o intervalo entre tal padrão e os das grandes massas.

### 3. Conclusões

O Brasil está dirigindo ao mundo — e será cada vez mais compelido a fazê-lo, no curso da década de 80 — uma grande demanda de cooperação internacional, para alcançar sua autonomização energética e tecnológica e ultimar seu desenvolvimento econômico-social. Durante toda esta década, o Brasil necessitará de receber mais recursos do que aqueles que poderá gerar, tanto para enfrentar as tarefas internas dos programas de substitutição energética e de seu desenvolvimento geral, quanto, externamente, para equilibrar seu balanço de pagamentos.

Em troca dessa assistência internacional o Brasil está preparado a dar ao mundo, desde agora e, em volumes crescentes, que atingirão grandes proporções, a partir da próxima década, uma importante contribuição, em condições comparativamente vantajosas, em termos de: (1) combustíveis de origem vegetal; (2) alimentos naturais e industrializados; (3) bens de capital, equipamentos pesados e manufaturados de amplo consumo popular.

Essa oferta brasileira, como procedentemente se viu, interessa pouco ou nada aos Estados Unidos. Em compensação, essa oferta interessa muito à Europa Ocidental e ao Japão, aos países da OPEP, ao Terceiro Mundo, em geral e, mais moderadamente, à União Soviética e países de seu bloco.

A Europa e o Japão, sem petróleo nem biomassa, terão de importar significativa quota de combustíveis vegetais, ainda que desenvolvam — como deverão fazê-lo — outras fontes energéticas alternativas. Esse interesse euro-nipônico é de tal ordem que deverá permitir, mediante apropriadas negociações, importante participação de recursos daqueles países na instalação das facilidades produtivas brasileiras. O mesmo cabe dizer, em matéria de alimentos, no tocante à Europa, ao Japão e aos países da OPEP.

O Terceiro Mundo será, em parte, cliente do Brasil para combustíveis vegetais e alimentos e, amplamente, para bens de capital, equipamentos e manufaturas. O fator limitativo para um intercâmbio em grande escala, no caso, será a reduzida capacidade de importação do Terceiro Mundo. Negociações multilaterais, envolvendo os países da OPEP e os euro-nipônicos, entretanto, poderão ampliar, significativamente, o âmbito dessas transações.

Em tal quadro, tudo indica que as relações brasileiro-americanas tenderão a experimentar, no futuro, modificações ainda mais acentuadas que as já observáveis nos últimos anos. Os interesses e valores comuns que vinculam, de forma permanente, o Brasil ao mundo ocidental — independentemente de o Brasil aspirar a se tornar um membro do Primeiro Mundo ou mesmo lograr efetivamente fazê-lo — conduzirão o país a se conservar firmemente no âmbito do campo ocidental e a manter estreitas relações de cooperação com os Estados Unidos. Estas, entretanto, serão mais no âmbito do setor privado do que no público, mais econômicas que políticas e terão crescente significação cultural e científico-tecnológica.

# RELAÇÃO BRASIL – ESTADOS UNIDOS

## COMO EVITAR O DESENCONTRO

**Albert Fishlow***

Os assuntos latino-americanos têm ocupado um papel de destaque incomum para os Estados Unidos em 1982. Somando-se à contínua agitação na América Central, a crise do Atlântico Sul exigiu muita atenção e participação política. Em meio a estas preocupações, o Brasil – apesar da visita do Presidente Figueiredo em maio – raramente foi notícia.

Em vez de confirmar a opinião de Washington de que as relações Brasil-Estados Unidos retomaram seu curso normal depois dos difíceis anos Carter, tal falta de atenção é parte do que há de errado com a atual política para a América Latina. Justamente quando o Brasil passa por amplas mudanças internas, os Estados Unidos não avaliam sua extensão nem suas implicações na política externa brasileira. E, numa época em que os Estados Unidos procuram responder a uma série de crises no Hemisfério, o Brasil parece ter ficado de lado. As relações oficiais entre os *dois países não são boas nem más. Elas estão em grande parte perdidas.*

Uma razão fundamental disto é a atitude do Governo Reagan de promover uma limitada agenda de segurança nacional a uma posição de destaque na política externa, deixando ao mercado livre e aos laços com o setor privado as considerações sobe o desenvolvimento econômico. Nesta mesma linha, tem-se dado prioridade principal ao esforço de atrair o Brasil mais ativamente para a renovada disputa Leste-Oeste. Uma ênfase deste tipo não pode ficar com a incumbência de revitalizar as relações bilateriais, como pretende o Governo, nem pode servir de base a uma aproximação mais ampla com o Hemisfério, como provou o desnecessário conflito no Atlântico Sul.

O Brasil não compartilha do enfoque americano nos problemas globais. A suspeita de que a détente possa permitir às grandes potências congelar a hierarquia global - como no Tratado de Não-Proliferação Nuclear – não se traduz num anti-sovietismo virulento e automático. A re-

---

* Albert Fishlow é professor de Economia e diretor do Concilium on International and Area Studies, da Universidade de Yale (EUA). Foi vice-subsecretário de Estado para Assuntos Interamericanos em 1975–76. Tem artigos publicados em coletâneas e regularmente visita o Brasil.

cente visita de uma missão comercial a Moscou e a não adesão ao embargo dos cereais foram prova disto.

Em outros setores, os laços do Brasil com Angola e a África Negra prevalecem sobre a antipatia em relação a Cuba. O Brasil nada tem a ver com a América Central, exceto talvez por um certo temor de que acordos especiais como os planejados na iniciativa americana em relação à bacia do Caribe possam trazer dificuldades adicionais às exportações brasileiras.

Anti-sovietismo poderia ter funcionado em 1964, no calor de uma revolução militar para livrar o Brasil de uma ameaça subversiva e numa época de grande ajuda econômica direta ao desenvolvimento. Hoje, os Estados Unidos parecem mais inimigos do que amigos, claramente dificultando a capacidade brasileira de tratar de seus anuais problemas econômicos. O que se tem oferecido através do apoio ao livre comércio é parcialmente contrabalançado pela insistência em uma nova graduação, na qual o Brasil perderia seu status preferencial de país em desenvolvimento.

Em 1981, por decisão do Executivo, três produtos de exportação brasileiros foram excluídos da categoria de importações com prioridade especial. Em 1982, o Brasil foi considerado culpado de dumping nas vendas de aço para o mercado americano, juntamente com os exportadores europeus. Potencialmente mais sério é o esforço americano para impedir que o Brasil tenha acesso aos empréstimos do Banco Mundial, à proporção que sua renda cresça nos próximos anos. Pouco importa que esta política não se dirija especificamente ao Brasil, estendendo-se aos países de industrialização recente como um todo. Seu impacto sobre o desenvolvimento brasileiro é negativo e não poderia ocorrer numa época pior.

A atual situação econômica brasileira, embora com algumas causas internas, é amplamente condicionada por sua significativa dívida externa. Desde 1978, as taxas de juros reais passaram a ser positivas. O crescente serviço da dívida ajudou a transformar uma estratégia de ajuste gradual aos preços mais elevados do petróleo no pior índice de crescimento do Brasil desde a Grande Depressão. Estas altas taxas de juros não se originam simplesmente da luta contra a inflação nos Estados Unidos mas das características especiais da reaganomics: menores impostos, maiores despesas militares e dinheiro escasso. As elevadas taxas de juros não reduziram apenas o ritmo das economias dos Estados Unidos e das outras nações industrializadas. A mudança de um ponto percentual nas taxas de juros provoca um efeito de 400/500 milhões de dólares no balanço de pagamentos brasileiro e, com ele, um estreitamento das opções políticas internas.

Por seu lado, o Brasil tem procurado ampliar seu espaço de manobra na economia internacional. Resistirá à tentativa de impor uma graduação para os países, ressaltando não apenas o peso que representa o serviço da dívida, mas também a extensão da pobreza no Nordeste. Utilizará intervenções como os subsídios para atingir suas metas de exportação e continuará com seu processo de substituição de importações.

O Brasil não é um adepto da ideologia da livre empresa. Na verdade, sua participação estatal poderia provocar novas e mais sérias tensões com Washington, se o Governo Reagan fizesse objeções às leis — elaboradas e cada vez mais relacionadas ao comércio — que governam os investimentos estrangeiros no Brasil. O país tentará explorar seu status de nação em desenvolvimento para atrair mais financiamento multilateral em termos favoráveis, cultivando também seus laços essenciais com os mercados de capitais privados.

A abertura política introduz, ao mesmo tempo, uma nova suscetibilidade em relação à defesa ou à imposição de uma economia ortodoxa. Num ano eleitoral, isto poderia significar uma certa retirada do apoio ao Partido do Governo. A abertura traz também a perspectiva da influência de uma opinião pública nacionalista na política externa, o que não ocorre desde 1964. Embora esta política se tenha recusado a seguir a liderança americana nos últimos anos, as decisões não tiveram raízes num sentimento popular. Agora, vozes novas e talvez mais hostis serão ouvidas.

Em seu esforço de reconstruir e revitalizar as relações bilaterais, através da percepção comum de uma ameaça à segurança, o Governo Reagan deturpa a realidade atual.

Em primeiro lugar, não existe esta convergência de opiniões, nem os Estados Unidos podem reconstruir os laços através do fortalecimento das relações militares. O desenvolvimento econômico continua sendo a principal preocupação e quanto a isto os Estados Unidos parecem, na melhor das hipóteses, insensíveis e, na pior, contrários às aspirações brasileiras. Além disto, sua influência e poder sobre as instituições financeiras multilaterais impedem a ação de qualquer fonte de ajuda potencialmente significativa.

Em segundo lugar, a política americana não tem reagido às amplas mudanças que ocorrem no Brasil nem se dado conta de suas implicações sobre o relacionamento bilateral. Em terceiro, o entusiasmo brasileiro em relação a laços bilaterais mais estreitos é também limitado. Afinal de contas, na maior parte do período pós-guerra o Brasil teve muitas de suas expectativas diminuídas.

Agora, após a derrota argentina, a América Central volta a ser notícia, e a atenção dos Estados Unidos, uma vez mais, ameaça desviar-se para outras prioridades latino-americanas, como o plano da Bacia do Caribe, agora parado no Congresso; para o México, que atravessa grandes dificuldades econômicas e tem importante papel no contexto do Caribe; para a descontente Venezuela, grande defensor da Argentina e que tem relutante simpatia pela política dos Estados Unidos na América Central; ou para a própria Argentina.

Isto seria um erro, não apenas para as relações Brasil-Estados Unidos mas para a política do Hemisfério como um todo. As recentes crises puseram em destaque assuntos mais gerais que exigiram a atenção dos Estados Unidos e do Brasil. Por um lado, o conflito no Atlântico Sul levanta a possibilidade de uma mini-corrida armamentista na região, na qual o Brasil seria participante, assim como fornecedor potencial. Tais despesas são pesadas, exigindo uma diplomacia eficiente para evitar uma competição desastrosa para os que dela participarem. Por outro lado, os problemas da Bacia do Caribe — crescimento econômico em declínio, dívida crescente, comércio em retração — não são uma característica específica da área. Ao estreitar o foco de suas preocupações com o desenvolvimento e ao capitalizar os sentimentos anti-soviéticos, os Estados Unidos estão perdendo uma oportunidade de se tornarem mais relevantes para toda a região.

O Brasil é um bom lugar por onde começar. A transição política — assunto que só cabe ao Brasil decidir — não precisa despertar, por parte dos Estados Unidos, uma reação tão evidentemente neutra. Trata-se de um fato a ser apoiado, bem recebido e que serve para incentivar uma política de direitos humanos mais participante e difundida no Hemisfério.

Nenhuma política americana para a região será adequada se não der mais atenção ao Brasil. As relações bilaterais são importantes por suas amplas consequências. Isto não significa, contudo, a existência de uma nova convergência ou identidade de interesses, mas antes de tudo a necessidade de uma política brasileira independente que também seja favorável a um entrosamento mais efetivo com os Estados Unidos. A atual lacuna existente no relacionamento bilateral não é vantajosa para nenhum dos dois países.

# DOCUMENTOS

# DIRETRIZES DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA*

**Embaixador Ramiro Saraiva Guerreiro**

## INTRODUÇÃO

É muito valiosa a oportunidade que a Escola Superior de Guerra me proporciona de apresentar, anualmente, uma visão da conjuntura internacional e das principais atividades da diplomacia brasileira.

Em minhas palestras como Ministro de Estado das Relações Exteriores lhes tenho transmitido uma síntese das interpretações que, no Itamaraty, formulamos como necessidade diária, diante de uma realidade internacional complexa, matizada, que repele clichês e exige empenho analítico permanente. Ao fazê-lo, tenho procurado ressaltar as principais linhas da prática diplomática brasileira.

Sob a orientação do Presidente Figueiredo, a política externa tem-se caracterizado pela consistência entre projeto e ação; o ideário básico da política externa — adaptando-se à evolução das circunstâncias — reflete em essência o modo pelo qual o país responde aos desafios gerados pelas desigualdades de poder político e econômico entre as nações.

Essa evolução das circunstâncias, me leva hoje a centrar a ação em dois fatos fundamentais: a confiança no esforço político que estamos fazendo e uma preocupação com a conjuntura internacional, cuja gravidade é inigualada há mais de uma geração.

A diplomacia brasileira é, felizmente, um instrumento em que a nação confia. Pela ampliação universal de nossos contactos, pela fidelidade aos valores que nos são próprios, pela segura adesão aos caminhos da paz e da negociação, pelo sentido da coerência, a diplomacia tornou-se aos olhos do país, um instrumento útil, necessário, politicamente fértil e economicamente relevante. Por outro lado, a confiança alcançada no mundo externo, de que há sinais inequívocos, constitui um cabedal inestimável.

---

* Texto da Conferência pronunciada pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores, embaixador Ramiro Saraiva Guerreiro, na Escola Superior de Guerra, em 3 de setembro de 1982.

Em recentes episódios de crise internacional, demonstrou-se que os rumos anteriormente escolhidos para a política externa estavam certos, e muito do trabalho diplomático foi buscar, em colocações de princípio, adequadas à realidade, nas atitudes permanentes e num estilo próprio de discrição e serenidade, a inspiração para as opções específicas. É certo que o trabalho de harmonizar o geral com o episódico, o estratégico com o tático, o estrutural com o conjuntural não é seimples, e, muitas vezes, exige distinções milimétricas. Mas, se temos capacidade de fazê-lo, é porque uma diplomacia profundamente compreendida pela nação tem condições de gerar a tranqüilidade interna e o respeito e a credibilidade externa, mesmo nas situações de disputa e crise, quando emoções e receios facilmente são explorados.

Meu segundo signo é o da preocupação, de nível inusitado, com a cena internacional. E aqui um contraste pode ajudar.

A confiança em relação à diplomacia brasileira tem várias origens. Uma delas é a própria firmeza do país em levar adiante a solução dos seus problemas. Não nos enganamos com nossas potencialidades, nem escondemos nossas limitações; a ninguém induzimos em equívoco; mas demonstramos capacidade de formular e executar a contento o nosso projeto externo assim como o interno. Por outro lado, buscamos, como nação, recriar continuamente nossa ordem interna, aprimorando-a, tornando-a mais acolhedora, mais humana, mais justa.

Minha preocupação com a ordem internacional talvez nasça porque, em comparação, não descubro, senão de forma excessivamente tímida e localizada, fatores que atuem no mesmo sentido.

Temo, até, que se estejam impondo movimentos no sentido oposto, movimentos que privilegiam o desprezo das formas mínimas de transformação na ordem.

Com estas observações iniciais, pretendo colocar minha palestra em seu contexto amplo. Começarei com um breve exame da conjuntura internacional, prosseguindo com certa ilustração das ações da diplomacia brasileira nos últimos meses, tratarei de dois aspectos cruciais do sistema internacional no momento, as dificuldades das negociações econômicas e o aguçamento das controvérsias políticas, e concluirei com indicações sobre a diplomacia brasileira e seu papel na defesa dos interesses nacionais.

**Conjuntura internacional**

Os sinais visíveis de disfunção no sistema internacional se acumulam. Dou-lhes um exemplo, ao mesmo tempo simples e dramático. Há dois anos, nesta mesma Escola, ao inciar minha palestra, indiquei-lhes, sem ordenação sistemática, uma série de fatores de perturbação no sistema internacional; ora, os mesmos fatores persistem, existem novos, e em alguns casos importantes, observa-se o agravamento da tensão. Retomarei a lista, adaptando-a aos últimos movimentos da política internacional:

I) — não se alterou o quadro de tensão na Ásia, que se inicia com a invasão do Afeganistão; pelo contrário, a presença estrangeira, no caso soviética, abafa, pela violência, os esforços no sentido de uma solução que exprima livremente os interesses e aspirações do povo daquele país;

II) — a tensão no Oriente Médio sobe a níveis insustentáveis; a invasão do Líbano, com violações flagrantes do direito internacional, demonstra a custosa ilusão das tentativas para negociar a paz na região que não tomem como tema central a questão palestina; ilustra que o emprego da força é capaz de gerar novas e penosas realidades internacionais não resolvendo, mas apenas alterando as aparências do conflito; ademais, demonstra a fragilidade trágica dos mecanismos de contenção da violência internacional;

III) — não se altera a situação no Sudeste da Ásia, ainda alimentado por todas as formas de disputa, ideológicas e de poder; persiste a violação ao direito de autodeterminação do povo do Camboja;

IV) — as esperanças de uma transição pacífica na Namíbia ainda não se concretizaram; houve algum progresso, é verdade, mas a estratégia dilatória e de intimidação da África do Sul

continua, impunemente, contra princípios e decisões específicas das Nações Unidas, a violar o território de seus vizinhos; perpetuam-se as condições de incerteza naquela região africana, o que impede que os países da área sigam plenamente suas vocações de autonomia, que tanto nos interessaam;

V) — os impasses regionais, em disputas como a do Irã e Iraque, ou a do Saara Ocidental, além de prejuízos específicos aos países envolvidos, malbaratam esforços históricos de unidade e articulação entre países do Terceiro Mundo; perde-se muito no processo, inclusive pela desvalorização dos mecanismos que já demonstraram utilidade na solução de controvérsias;

VI) — as dificuldades internas à Aliança Atântica, nos mais variados níveis de atuação, política e econômica, que se agravam ultimamente, dão idéia de que, mesmo no plano intrabloco é difícil chegar a formas de ação comum, o que é particularmente inquietante para o Brasil, como país que, embora ainda em desenvolvimento, se insere no Ocidente;

VII) — a paralisia das negociações sobre desarmamento e a perspectiva de modernização dos já absurdamente sofisticados arsenais nucleares, combinada com a repetição de hipóteses de combate entre as Superpotências, são outro sinal grave da debilidade das bases do sistema internacional;

VIII) — na América Latina, a violência e as interferências externas ligadas à transformação política na América Central, os problemas de instabilidade política na América do Sul, o ressurreição — extremamente negativa — de disputas territorias, e a crise e as ambigüidades no sistema interamerjcano que se revelam com o episódio das Malvinas não nos isentam do sombrio panorama global;

IX) — o cenário econômico internacional se agrava por divrsos fatores (que apontarei adiante) e malogram os poucos esforços comuns de tentar uma estratégia de reerguimento da economia mundial; Cancún, um exercício nobre em suas intenções e rico em análises e sugestões, que poderia ter-se revelado útil, parece distante, inoperante, uma nova frustração.

O fato de que se possa repetir, até com mais ênfase, e ampliar a série de problemas que apontávamos há dois anos atrás já é, em si mesmo, expressivo. Tristemente expressivo, é verdade. Ainda mais, entretanto, esse elenco dos fatos revela tendências preocupantes no cenário internacional. Selecionarei algumas para exame.

O sistema internacional se estrutura em torno de mais de 150 Estados soberanos. Haverá outros atores, de tipo transnacional, que também contribuem para sua dinâmica. Mas, ficando nos atores nacionais, que têm objetivos gerais de alta complexidade, o fato é que a ordem de sua convivência resulta de complicado e cambiante processo, em que se equilibram nações individuais, agrupamentos de nações e organismos de vocação mundial. A ordem deve somar, com alguma coerência, perspectivas diversas. Para tanto, é necessário não omitir qualquer dessas perspectivas.

De nossos exemplos, o que observamos em primeiro lugar é que a **precariedade da ordem internacional** nasce da própria incapacidade de ação comum que os Estados ou grupos de Estados têm demonstrado. Ora porque não acomodam mudanças e porque se prendem a esquemas ultrapassados de hegemonia, ora porque rivalidades localizadas contaminam a própria natureza dos entendimentos multilaterais, as ações comuns não encontram condições de prosperar. A crise das Malvinas foi um exemplo trágico desse processo profundo de baixo grau de entendimento entre Estados e entre agrupamentos de Estados, que deveriam atuar exatamente como geradores de propostas de ordem.

Existe, portanto, um perigoso vazio conceitual, que não nasce evidentemente da pobreza da imaginação humana, mas do próprio processo de exacerbação das disputas políticas que tende, em nossos dias, a desmontar os mecanismos criados para sua harmonização.

No outro pólo do sistema, o **nacional**, a precariedade também se manifesta. Do lado nacional, se examinamos, por exemplo, o comportamento das Superpotências, chega-se à culminância das ações individualistas e orientadas pelo curtíssimo prazo. A incapacidade de manter diálogo com reais objetivos de distensão leva à exacerbação retórica da força, com prejuízos evidentes para a desmontagem dos focos de tensão.

A combinação desses dois fatores determina, ainda, o enfraquecimento dos mecanismos para a solução pacífica de controvérsias.

Estão praticamente paralisados os esforços de negociação tanto no eixo Leste-Oeste quanto no Norte-Sul; as crises regionais perpetuam-se; os mecanismos multilaterais não resistem a pressões variadas e se fragmentam.

Estamos no limiar de uma situação trágica em que se cria, no sistema internacional, um padrão de convivência em que existe desconforto — para usar uma palavra de fraco conteúdo semântico — para todos os países. Para o Terceiro Mundo, isto é totalmente evidente; mas ocorre que o padrão de convivência se torna crescentemente desconfortável até para as potências maiores e mais fortes. Afinal, por maior e mais profundo que seja seu envolvimento com o armamentismo nuclear, não lhes será confortável viver num quadro de segurança mantido exclusivamente com base no equilíbrio do terror; não lhes será confortável o engajamento político desgastante em cada episódio de conflito econômico; não lhes será confortável o desempenho político em um sistema internacional de bases de legitimidade tão ralas.

Dois tipos de atitudes antecipam a diluição da já precária ordem em que vivemos. De um lado, são os atos de **desprezo da ordem.**

De outro, como a face menos conjuntural da mesma moeda, começa a observar-se uma **dissolução da moldura política mínima** que permite os intercâmbios técnicos indispensáveis à vida contemporânea entre os Estados. O simples ato, por exemplo, de enviar uma carta de um país a outro supõe não só o acerto técnico, mas também condições políticas mínimas que garantam o funcionamento desse arranjo técnico. Em algumas áreas, notadamente na comercial, já se desenham fórmulas de politização exacerbada, com o risco de quebra da moldura política em que fluem as trocas comerciais.

Na combinação desses dois processos, o desprezo da frágil ordem internacional e a quebra da moldura política para o intercâmbio técnico, estaria localizado um dos pontos focais da crise internacional. Ou melhor: um dos pontos que prenunciam a passagem da situação de crise em que vivemos para uma situação de conflito e desconfiança generalizada, cujas resultantes seriam impensáveis.

A tradição diplomática brasileira é muito cuidadosa com palavras e conceitos. Não quero, portanto, deixar qualquer falsa impressão. Não quero ser mais enfático na descrição da crise política que a análise sóbria e realista apontaria. Não quero também transmitir-lhes otimismos falsos, nem isolar o Brasil de um processo que é rigorosamente universal em seus desdobramentos e implicações.

Desejaria, não obstante, oferecer algumas reflexões sobre nossa linha de conduta e nossas ações para enfrentar a conjuntura difícil que atravessamos.

## Ação diplomática brasileira

Nesse quadro de indisfarçáveis dificuldades, a diplomacia brasileira trabalha no sentido de assegurar espaço para a defesa dos interesses nacionais e, na medida de suas possibilidades, para o aprimoramento da ordem internacional. Esses dois movimentos se completam e se reforçam.

Apesar das dificuldades antes apontadas, posso transmitir-lhes a certeza de que alcançamos alguns resultados positivos.

Sem inibições políticas, acolhido com boa receptividade pelos parceiros, o Brasil amplia e aprofunda sua presença internacional. Esse esforço universalista nasce não somente de uma disposição teórica, mas também da necessidade de enfrentar as questões concretas e imediatas que a convivência internacional a cada dia nos coloca. O esforço de globalização da presença externa brasileira é um dos caminhos seguros para aumentar o leque de opções numa fase de crise internacional.

Nosso diálogo externo é fluído, amplo e variado. É certo que em função, tanto dos aspectos críticos da estrutura internacional, quanto da dinâmica de relacionamentos que se

ampliam, encontramos, no exercício diplomático, obstáculos diversificados. No Governo do Presidente Figueiredo, entretanto, temos evitado sistematicamente que estes obstáculos se traduzam em situações de conflito político insuperável ou em impasses econômicos. No trato com os nossos parceiros, o Governo tem seguidamente demonstrado sua disposição de lealmente encontrar soluções mutuamente satisfatórias para os problemas que afetam nossas relações externas.

A fidelidade ao diálogo e à necessidade de cooperação constitui-se, assim, em nosso instrumental diplomático por excelência. É claramente perceptível, no amplo espectro dos contactos políticos, que os parceiros do Brasil aprenderam a entender e a respeitar a especificidade do nosso modo de ver o mundo. Compreenderam que a diplomacia brasileira, dentro de seu estilo e de sua permanente dedicação à objetividade, adere firmemente à tarefa fundamental de defender os interesses externos do país. Dentro desse quadro, se colocam por exemplo, os problemas de natureza comercial que experimentamos no relacionamento com países do mundo desenvolvido, problemas que apesar de sua inegável seriedade não contaminam indevidamente os aspectos políticos de nosso relacionamento externo, mesmo quando, por vezes, é séria a nossa problemática comercial com alguns países.

Também com as nações em desenvolvimento o diálogo constitui o quadro essencial em que se move nossa diplomacia. O Brasil busca expandir seus contactos: cria novos relacionamentos e torna mais densos e proveitosos os já existentes. O reforço das articulações entre os países em desenvolvimento é um trabalho de ampla envergadura e que requer tenacidade. É, porém, um esforço que dá frutos, tanto no plano do cotidiano da vida internacional, quanto a mais longo prazo, na preparação de novos modos de organizar a convivência entre as nações.

A fluidez de nossos contactos — que se ampliam apesar da crise no sistema internacional — decorre de uma orientação que alicerça toda a construção de nossa polítícia externa. Sem veleidades de poder ou aspirações à liderança, repudiando esquemas políticos hegemônicos, o Brasil amplia com naturalidade a sua presença externa, ao mesmo tempo em que procura quebrar o vício da exacerbação do egoísmo que normalmente acompanha o comportamento dos Estados em momentos de recessão internacional e de conflitos amplamente disseminados.

**Questões econômicas**

Desejaria, por isso, fazer agora algumas observações sobre certos aspectos mais imediatos de nossa inserção internacional, em primeiro lugar na área econômica.

Na perspectiva brasileira, o atual estado crítico da economia internacional, ainda que nefasto particularmente para as economias em desenvolvimento, é igualmente indesejável para a comunidade internacional em seu conjunto. É a partir dessa visão integrada, e que nos parece racional e realista, que o Brasil firmou a convicção de que a cooperação internacional não é apenas o corolário de abstratos ideais humanitários de solidariedade, mas a inescapável conseqüência de um diagnóstico global da realidade econômica internacional.

Diversos são os caminhos de análise da fase atual da economia internacional. Quase todos, porém, tendem a coincidir quanto à profundidade e ao alcance da persistente tendência à estagnação do rítimo de atividade econômica global.

Durante o quarto de século que se seguiu à Segunda Guerra, o mundo viveu fase de prosperidade econômica provavelmente sem precedentes na História. As intrincadas aflições com que se defronta hoje a economia mundial em seu conjunto estavam, então, parcialmente amortecidas: os aumentos dos níveis de preços eram moderados; as taxas de câmbio, mais estáveis; a oferta de emprego, mais ampla. Nos anos 70, começou a emergir um padrão de desenvolvimento mais problemático para o conjunto da economia internacional, que, ao invés de ser suprado, certamente se agravou nos primeiros anos de nossa década.

A tendência internacional à perda de dinamismo econômico fez-se sentir logo no primeiro ano da década dos 80, ano em que o volume do comércio internacional aumentou apenas 1,5%,

em contraste com uma expansão média de 7% ao longo das duas décadas anteriores. Igualmente, a expansão do produto bruto mundial reduziu-se a apenas 2,2%, em 1980.

No ano de 1981, o quadro recessivo acentuou-se. O crescimento econômico dos países desenvolvidos da OCDE, se situou em apenas 1,2%, quando três anos antes, se encontrava próximo a 4%. Nesse mesmo conjunto de países, o nível de desemprego agravou-se consideravelmente, hoje atingindo, em vários deles, cifras próximas — em alguns casos mesmo superiores — aos 10 por cento. Apesar da relativa redução nas taxas de inflação, no conjunto dos países desenvolvidos em 1981, estas sequer se aproximaram do comportamento histórico, que se situava em patamares nitidamente inferiores.

Na raiz da estagnação da economia internacional, encontra-se uma conjugação complexa de fatores que em muito transcendem os sintomas hoje visíveis. Não é meu objetivo, nesta oportunidade, tentar identificar essa múltipla e interrelacionada causalidade; pretendo apenas registrar que o processo inflacionário internacional, que emergiu nos anos 70, já se encontrava em gestação na década anterior, com a ocorrência de elevados déficits fiscais do Governo norte-americano. Agravado a seguir pelas sucessivas elevações de preços do petróleo e pelo conseqüente mecanismo de reciclagem colocado em prática, o processo inflacionário internacional passou a exibir um perfil mais permanente e a fazer-se acompanhar de práticas particularmente prejudiciais às economias dos países em desenvolvimento. Por outro lado, a instabilidade monetária que se seguiu à desvalorização do dólar em 1971 passava a ser fator permanente de perturbação do comércio internacional.

Essas indicações, ainda que sumárias, visam a traduzir a idéia de que os problemas atuais da economia internacional denotam uma causalidade estrutural, cuja superação exige, entre outras medidas, um tratamento abrangente que leve em consideração as impostergáveis necessidades dos países em desenvolvimento.

Crescentemente integrados com o mercado internacional, quer no plano comercial, quer no financeiro, os países em desenvolvimento exibem hoje um peso econômico mais expressivo no conjunto da economia internacional. É, portanto, remota a viabilidade de esquemas de recuperação internacional que não os incorporem no quadro de suas considerações. Não pretendo, e seria de todo irrealista fazê-lo, negar a importância da recuperação das economias do Norte para a reversão do quadro atual de estagnação. Ao contrário, na perspectiva brasileira, a superação da situação atual deve comportar um tratamento global e integrado dos principais temas da realidade internacional, inclusive dos problemas econômicos que, embora com repercussões de gravidade distinta, afetam os países do Norte e do Sul.

Dentro de uma linha moderada, mas firme e persistente, o Brasil identifica, no Diálogo Norte-Sul, um dos melhores veículos de que dispõe para sua mensagem: o diagnóstico da seriedade e abrangência da crise econômica internacional, a necessidade de preservar, no processo de recuperação, os interesses dos países em desenvolvimento e a clara mutualidade de interesses econômicos entre o mundo desenvolvido e o mundo em desenvolvimento. Na ótica brasileira, o Diálogo comporta uma dimensão ideal, que se traduz na busca da eqüidade entre as nações, mas comporta, igualmente, uma vertente prática, refletida no esforço de obter benefícios comerciais visíveis e concretos.

Entretanto, se são intensas as nossas dificuldades, não menos expressivo é o potencial para superá-las. Ao contrário da trajetória das dificuldades, o caminho das soluções é sempre menos transparente, mais tortuoso, e muitas vezes contraditório. É, assim, importante refletir sobre alguns parâmetros da nossa fisionomia econômica e política, como nação, a fim de melhor avaliar nossas possibilidades diante da conjuntura atual.

O Brasil hoje comercia com virtualmente todos os países do mundo. Essa diversificação geográfica faz-se acompanhar de uma pauta de exportações ampla, em que a participação relativa dos setores de manufaturas e serviços é crescente e promissora. Tais características, que seguramente ampliam a gama de possibilidades brasileiras no campo do comércio exterior, são complementadas pela existência de um inegável potencial nos setores agrícolas e de mineração,

ainda insuficientemente explorados e que abrem novos horizontes para a cooperação construtiva com alguns de nossos parceiros comerciais.

A forma de inserção política do Brasil na comunidade internacional constitui elemento positivo para a resolução de alguns dos problemas econômicos com que hoje nos defrontamos. Por seu perfil externo, o Brasil é hoje visto como interlocutor válido, como parceiro confiável que deve ser consultado e ouvido, cada vez mais, por países desenvolvidos e do Terceiro Mundo. E isso não traz apenas vantagens de cunho puramente político: traduz-se também em maior abertura e receptividade para o país no plano do comércio e da cooperação econômica, gerando valiosas oportunidades de ganho para nossos interesses concretos de expansão do intercâmbio externo.

Complementar e paralelamente ao nosso esforço próprio e à nossa determinação de alcançar melhores condições de vida, em benefício do povo brasileiro, é essencial que haja um clima internacional menos desfavorável. Não é essa, evidentemente, uma condição essencial ao nosso desenvolvimento apenas. Ela é fundamental ao esforço de cooperação e de desenvolvimento universais.

Na reunião Presidencial de Cancún, incumbiu-me o Presidente Figueiredo de representá-lo. Na ocasião, li o pronunciamento que o Presidente dirigira àquela reunião. Entre outras importantes considerações sobre a situação econômica internacional, definiu o Presidente Figueiredo com clareza a visão brasileira do Diálogo Norte-Sul, a saber:

"O Diálogo Norte-Sul deixou de ser simples exercício de reivindicação dirigido por países periféricos a nações mais voltadas para a administração de firme curso de expansão e plenamente em controle das variáveis a ele subjacentes. Nosso diálogo é agora esforço de solução conjunta de problemas de interesse comum e natureza complexa, em contexto de dificuldades profundas e de perda de eficiência no manejo dos instrumentos tradicionais de política econômica, no nível puramente nacional".

Essa é a clara e objetiva visão brasileira do que é e de como deve ser tratado o diálogo Norte-Sul. Não o vemos como um processo unilateral em que apenas uma das partes interessadas busca fazer-se ouvir. O que procuramos é precisamente obter o reconhecimento internacional para o caráter interdependente dos atuais problemas econômicos internacionais e para a necessidade de um esforço integrado conjunto para a sua superação.

Se estamos plenamente conscientes da importância da recuperação das economias dos países industrializados para o soerguimento da economia internacional, não concordamos com a idéia de que esse fenômeno isolado — a recuperação das economias centrais — seja a única saída para a situação de crise em que nos encontramos, nem que os países em desenvolvimento devam pacientemente esperar até que os benefícios da recuperação nos países desenvolvidos eventualmente venham a atingí-los. Não concordamos, ainda, com a tese de que as forças do mercado, por si sós, serão capazes de promover a recuperação econômica primeiramente a nível nacional e, em seguida e em conseqüência, a nível universal.

Para que possamos encaminhar esse processo de recuperação econômica, num quadro de debate franco e de mutualidade de interesses, acreditamos essencial a definição e implementação de uma estratégia global em que sejam contemplados os principais problemas econômicos internacionais. E é esse o sentido que vemos na realização das chamadas Negociações Globais no seio das Nações Unidas.

Acreditamos não ser mais suficiente e adequado discutir a negociar isoladamente as múltiplas questões econômicas, que vemos profundamente interrelacionadas. Todas essas questões estão de tal maneira interligadas que um enfoque exclusivamente comercial ou financeiro, por exemplo, não seria capaz de fixar os conceitos básicos que devem balizar as discussões individuais. Além disso, como os demais países em desenvolvimento, acreditamos que essas discussões, precisamente por sua interrelação e caráter global, deveriam ser levadas a efeito no quadro de um foro representativo universal.

A complexidade e diversidade dos interesses internacionais do país são decorrências inevitáveis do próprio perfil externo do Brasil. Hoje o Brasil participa praticamente de todos os

debates e negociações econômicas, além de manter convivência diária com toda a comunidade internacional. É nesse amplo e intrincado cenário, que se faz valer o patrimônio político acumulado pelo Brasil na sua atuação internacional, em função, sobretudo, da coerência e confiabilidade da política externa que pratica.

O Brasil tem alcançado excelentes resultados nesse esforço de ampliação de contactos com a comunidade internacional, particularmente com os países do Terceiro Mundo, com economias em estágio incipiente e com considerável potencial a ser desenvolvido.

A largueza da visão que orienta a atuação externa do país, não exclui, antes pelo contrário, impõe, neste momento, uma aguda inquietação com a situação imediata da economia internacional. Apesar do alívio causado estes últimos dias pela redução das taxas de juros nos EUA e nas principais praças internacionais, há no mundo inteiro inusitada incerteza quanto aos rumos, mesmo a curto prazo, que tomará a economia mundial.

Muito embora, como é — infelizmente!. — natural, sejam os países em desenvolvimento dos primeiros a atingir condição crítica, poucos hoje negariam que o que está em curso é uma crise do sistema econômico internacional — e não, simplesmente, uma crise do Terceiro Mundo, ou de alguns países dentro dele.

Claro está que os problemas dos países em desenvolvimento fazem parte da crise mais ampla. Mas achamos que isso ocorre em mais de um sentido: não é apenas que os países em desenvolvimento façam parte da crise; no mundo complexo e diversificado dos anos 80, o Terceiro Mundo é também parte essencial da solução da crise.

Este raciocínio básico — que inspirou a linha mestra da posição brasileira em Cancún — nós o aplicamos tanto em relação à temática estrutural visada pelo Diálogo Norte-Sul quanto em relação aos problemas prementes do dia-a-dia da atual crise. E por essa razão é que consideramos necessário, à luz das condições vigentes neste preciso momento, que, sem prejuízo do trabalho por assim dizer "prospectivo" e de longo prazo sobre a revisão do relacionamento entre o Norte e o Sul, se faça realizar a curto prazo um diálogo efetivo entre o Norte e o Sul sobre as questões concretas e imediatas que a ambos afetam.

Reconheço que não será fácil levar os grandes países desenvolvidos, afeitos às ações unilaterais ou, quando muito, aos colóquios em "petit comité" — como nas chamadas reuniões de cúpula agora tornadas habituais — a aceitarem a necessidade de sentar-se à mesa com países em desenvolvimento para discutir questões prementes que sempre acharam poder resolver por si próprios, à revelia do resto da comunidade internacional. Mas confio em que a crescente consciência da complexidade dos probelmas — e, sobretudo, da contribuição que agora pode dar o Terceiro Mundo para seu equacionamento — terminará por abrir espaços a iniciativas em tal sentido.

**Questões políticas**

Prosseguindo neste exame da ação diplomática brasileira, desejaria referir-me, a seguir, a algumas das questões de natureza primordialmente política que ocuparam a atenção da Chancelaria brasileira nos últimos doze meses.

A área das Américas foi, sem dúvida, a que mereceu prioridade, como bem demonstram o adensamento e a intensificação de nossa convivência com os países da América Latina e as visitas do Presidente Figueiredo aos Estados Unidos da América e ao Canadá.

A política latino-americana determinada pelo Presidente Figueiredo alcançou êxito apreciável. É expressivo o nível de amizade e de confiança mútua existente entre o Brasil e os seus vizinhos. Acredito que essa situação privilegiada é resultado da regra fundamental que orienta a política latino-americana do Brasil: o respeito pleno à individualidade dos parceiros, a compreensão de suas realidades específicas, a não-ingerência em seus assuntos, o repúdio a posições de hegemonia e a construção de oportunidades favoráveis a nossos interesses recíprocos.

O empenho pessoal que o Presidente Figueiredo colocou na implementação dessa política é essencial. Através dos encontros que teve com praticamente todos os líderes da região, sempre realizados num tom de franqueza e fraterna amizade, pôde o Presidente consolidar o diálogo que caracteriza as relações do Brasil com seus vizinhos.

No âmbito latino-americano, duas questões preocuparam particularmente a diplomacia brasileira. Refiro-me à crise centro-americana e ao conflito das Malvinas. Nessas duas questões, a diplomacia brasileira marcou sua atuação com manifestações e iniciativas no sentido de frear as engrenagens da violência e de buscar a retomada do diálogo.

Em relação à crise centro-americana, evitamos, dentro da tradição diplomática do Brasil, imiscuir-nos em assuntos internos dos Estados em causa. Em mais de uma ocasião, reiteramos nosso apelo em prol de soluções locais nacionais, livres de ingerências externas. Deixamos, ainda, bem clara nossa posição sobre o caráter estrutural e sistêmico dessa crise, que exige medidas de apoio, de natureza sócio-econômica, por parte da comunidade internacional. Nesse espírito, examinamos a iniciativa norte-americana de assistência econômica aos países daquela sub-região e do Caribe. Apesar de havermos, como outros países latino-americanos, manifestado apreensão com eventuais prejuízos comerciais que determinados aspectos daquela iniciativa poderão causar-nos e, também, de considerarmos relativamente modestos os recursos a serem distribuídos, não deixamos de expressar a nossa percepção de que é positivo esse tipo de proposta, sobretudo na medida em que reconhece o caráter estrutural da crise e que a mesma deve ser equacionada através de medidas e programas de cunho sócio-econômico que não prejudiquem necessidades e interesses de outros países igualmente em desenvolvimento.

A questão das Malvinas causou-nos grande preocupação. Sobressaíam os fatos do conflito envolver duas nações amigas e de ocorrer numa área muito próxima ao Brasil. A posição que o Governo assumiu em relação ao conflito é conhecida, é ostensiva. A atuação brasileira pautou-se por nossa orientação de boa vizinhança e por nossa visão universalista do processo internacional, segundo as quais procuramos incrementar a convivência com os países vizinhos e também adotar uma atitude geral de compreensão e de franqueza.

Sempre apoiamos a reivindicação argentina. E isso desde 1833, quando as Malvinas foram ocupadas pela força pela Grã-Bretanha. Com o agravamento do conflito, a nossa principal preocupação era a de deter a engrenagem da violência e procurar uma saída política num contesto particularmente tenso.

O que podíamos fazer foi feito. Por mais de uma vez, o Governo brasileiro lançou veementes apelos à paz, inclusive através de telegramas do Presidente Figueiredo ao Presidente da Argentina e à Chefe do Governo britânico. Tomamos posições claras no Conselho de Segurança quando aquele órgão das Nações Unidas considerou a questão; igualmente atuamos intensamente no plano da OEA e do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca. Mantive seguido contacto com as autoridades diplomáticas de ambos os países e com o Secretário-Geral das Nações Unidas, além de múltiplos entendimentos com os países interessados em encontrar solução para a crise.

Como é notório, a crise das Malvinas trouxe conseqüências que ultrapassaram os termos estritos do litígio anglo-argentino. Na verdade, precipiou-se uma reavaliação não apenas do diálogo que os países latino-americanos permanentemente conduzem entre si, mas também das relações que a América Latina mantém com os EUA e com a Europa Ocidental. Esses múltiplos processos que se abrem simultaneamente tendem a introduzir alterações importantes nos enfoques da política internacional em nossa região e, por essa mesma razão, devem ser tratados com toda atenção e cuidado. O Brasil, por já ter realizado avanços substanciais no processo de modernização da política externa, terá condições de contribuir positivamente para essa reavaliação e para evitar a tentação dos caminhos que parecem fáceis ou óbvios, numa temática extraordinária, ampla e complexa. Não deixaremos de desempenhar o papel que o nosso compromisso latino-americano exige e de facilitar o exame ponderado, sem açodamentos ou retardos desnecessários, das questões que estão na agenda de nossa região.

Com relação aos demais países do Terceiro Mundo, prosseguimos em nossos esforços de fortalecimento de nossas relações.

A convivência com os países africanos tem merecido um engajamento especial de nossa parte, em função dos vínculos históricos e culturais, da vizinhança geográfica e do estágio de desenvolvimento de nossos respectivos países. E essa convivência é cada vez mais intensa e variada. Lembro, a título ilustrativo, que, nos últimos doze meses, promovemos um intercâmbio altamente expressivo: entre outras autoridades africanas, estiveram no Brasil, em visita oficial, os Presidentes do Congo e do Mali, além do Primeiro-Ministro do Gabão e dos Chanceleres de Angola, Moçambique, Senegal, Ruanda e Togo.

Apoiamos, decididamente, o ideal de plena autodeterminação e independência das nações africanas e repudiamos as práticas de aparteísmo. Com relação ao processo de independência da Namíbia, temos manifestado aos mais variados interlocutores a necessidade de se encontrar, em breve, uma solução para essa questão, com base nas resoluções das Nações Unidas. Acompanhamos de perto os últimos desenvolvimentos nessa questão crucial e esperamos que, ainda este ano, tome impulso decisivo o processo de independência da Namíbia.

Também buscamos acelerar o intercâmbio, em níveis variados, com os países árabes. Em junho último, recebemos a visita do Ministro do Petróleo da Arábia Saudita, Xeique Ahmed Yamani, que constituiu uma oportunidade de ampliar o conhecimento recíproco e de estabelecer um quadro de possibilidades de cooperação econômica e comercial entre os nossos países.

Em relação ao Oriente Médio, tomamos, como a maior parte da comunidade internacional, posição quanto aos deploráveis acontecimentos do Líbano e sua invasão por Israel, à custa de incalculável perda de vidas humanas e de recursos materiais. Reiteramos nossa esperança e apelo no sentido de que se encontre uma solução global, duradoura e justa para a questão do Oriente Médio, de acordo com nossa conhecida posição.

As tradicionais ligações e a convivência diversificada com os países industrializados do Ocidente seguiram ganhando contornos mais intensos e mais amplos. As já mencionadas visitas do Presidente Figueiredo aos Estados Unidos e ao Canadá, bem como do Vice-Presidente norte-americano e do Presidente da República Federal da Alemanha e do Primeiro-Ministro do Japão ao Brasil são expressões concretas dessa realidade. Além de acompanhar naquelas visitas ao exterior o Presidente Figueiredo, tive oportunidade de realizar visitas de trabalho ao Japão e ao Reino Unido, assim como recebi, em Brasília, os chanceleres do Canadá, da Itália e de Portugal.

A visita do Presidente Figueiredo aos EUA, realizada num momento em que a comunidade internacional se defrontava com a crise do Atlântico Sul, constituiu oportunidade para uma comparação útil e construtiva das percepções brasileira e norte-americana a respeito da conjuntura hemisférica e mundial. As questões bilaterais então examinadas refletiram a existência de pontos de vista distintos quanto ao encaminhamento de problemas comerciais específicos, mas traduziram, ao mesmo tempo, o elevado grau de amadurecimento e respeito mútuo em que se situa o nosso relacionamento político.

Em Washington, o Presidente Figueiredo recordou a participação do Brasil na histórica tarefa de construção do Ocidente, mencionado ao mesmo tempo que o nosso país partilha dos problemas, objetivos e aspirações do mundo em desenvolvimento. Reafirmou o Presidente a diretriz brasileira de explorar, de forma criativa e duradoura, a larga faixa de convergências, no plano de interesses e valores, que existem entre o Brasil e Estados Unidos. Lembrou que a própria dimensão e variedade de nossas relações bilaterais nos estimulam a conduzir esse projeto, cuja importância cresce em razão dos papéis diferenciados que os dois países desempenham na política internacional. O Presidente não deixou de assinalar a necessidade de que o Ocidente, no qual os Estados Unidos desempenham papel central, trabalhe com objetividade e consistência para restaurar com o mundo em desenvolvimento vínculos de mútua confiança.

Nas visitas que realizei à China e ao Japão, pude confirmar o relacionamento dinâmico e sem inibições que mantemos com aqueles países e o alto potencial de ampliação das oportunidades de interesse recíproco.

Com os países do Leste europeu, temos intensificado os contatos econômicos e comerciais mútuos, com vistas a aproveitamento e desenvolvimento das perspectivas de negócios existentes no intercâmbio recíproco.

**O tratamento político das controvérsias internacionais**

No início de minhas palavras, ao assinalar alguns traços da conjuntura internacional, apontei-lhes um diagnóstico de crise; em seguida, falei do trabalho da diplomacia brasileira nos planos econômico e político. Neste último capítulo da palestra, gostaria de voltar ao diagnóstico inicial e falar das propostas brasileiras em relação a alguns aspectos particulares da crise.

Creio que estão caracterizados os focos de tensão global: a corrida armamentista, a persistência das desigualdades econômicas, o enraizamento das crises regionais e, além disto, como apontamos, a fragilidade dos mecanismos de encaminhamento, no nível adequado, dos diversos focos de dificuldades. Está também identificado o panorama sombrio que se pode antever, caso não sejam atacados de imediato esses focos.

Não tenho dúvidas de que é urgente que se removam os elementos de tensão e que a negociação é o instrumento adequado para fazê-lo. Não existe, em qualquer desses casos, ocasião para vitórias e derrotas. Os valores em jogo são muito altos para que não se procurem soluções além dos limites dos egoísmos nacionais. Negociar o equilíbrio entre o interesse nacional legítimo e a composição ordenada do sistema parece ser a saída única para a crise em que vivemos. E é uma saída que só reunirá elementos de plena realização se contar com a participação de todos os Estados, qualquer que seja seu poder relativo.

Um dos passos primeiros, nesse processo, é o de que as Superpotências se comportem de forma compatível com seu poder. Não penso em "responsabilidades especiais" porque não acredito que a sabedoria e a moderação sejam propriamente corolários das situações de poder. O poder político e econômico acarreta, sim, a obrigação de um comportamento responsável no plano internacional. Um comportamento pautado pela disposição de negociar, pela compreensão dos interesses alheios e por uma visão fortemente disposta ao diálogo. Em suma, um comportamento que se meça pela capacidade de responder também pelos interesses mais gerais da humanidade, não através dos objetivos de dominação e de condicionamento do comportamento alheio, mas através da aceitação de que a boa ordem parte de uma compreensão adequada das necessidades diferenciadas de cada povo, de cada nação.

O comportamento responsável deve ser de todos os parceiros desenvolvidos. Sua obrigação não incumbe exclusivamente ao Ocidente industrializado, mas também aos países socialistas.

A dimensão da economia socialista e a expansão dos seus meios estratégicos criam responsabilidades fortes para a comunidade socialista praticar efetivamente ações de distensão; deve efetivamente contribuir para que diminuam os focos de tensão, no plano regional e mundial. O núcleo dessa atitude deve ser um empenho real, efetivo, consistente, numa atitude pautada pela mais estrita adesão ao princípio de não-intervenção. Ademais, a variedade das situações nacionais parece ser o mais forte argumento contra as pretensões de qualquer modelo exclusivo de transformação social.

Outro ponto em que se esboça a timidez socialista é quando se trata de discutir o problema das desigualdades econômicas no contexto Norte-Sul. A invocação de argumentos históricos é absolutamente fora de propósito quando o que se pede é a cooperação para o futuro, e não a solução de questões do passado. Efetivamente, pouco interessa, neste momento, averiguar que sistema econômico ou que grupo de nações é responsável pelas distorções do padrão de trocas internacionais e pela crise, especialmente no relacionamento Norte-Sul. O foco atual de atenção se coloca na necessidade de um esforço internacional conjugado para superar uma situação global que a todos prejudica. A comunidade socialista, que mantém um intercâmbio crescente com os países em desenvolvimento, tem, nesse plano, um indiscutível papel a desempenhar e já é hora que o faça.

Ao Ocidente incumbe um papel verdadeiramente positivo. Independentemente de seus méritos, a política de contenção não é suficiente. É necessário ir além e trabalhar no sentido do reforço da paz, da segurança e da cooperação internacionais.

Sabemos que as negociações sobre as formas mínimas de distensão são paralisadas por pretextos às vezes fortes; porém, o que preocupa agora é a inércia dos parceiros do Leste e do Oeste, presos ao movimento trágico da construção dos instrumentos de destruição da própria humanidade e jungidos a um conceito mecânico de segurança.

Neste passo, é sempre importante lembrar que o quadro do conflito global não pode ser projetado como fator explicativo das diversas situações de crise regional. Fazê-lo pode levar a distorções políticas sérias, que podem induzir a alimentar uma crise que se pretende atenuar. O episódio das Malvinas, a guerra Irã-Iraque e a invasão do Líbano por Israel são tristes confirmações da força da história e de elementos idiossincráticos na geração de conflitos, e que passam bem à margem do processo global.

Nesse contexto, é importante não esquecer que grande parte das chamadas crises do Terceiro Mundo estão, na verdade, situadas em áreas tradicionalmente vinculadas ao Ocidente e, freqüentemente, constituem seqüelas do sistema de dominação colonial. Daí, o interesse e, além dele, a obrigação que o Ocidente tem de atuar no sentido de diluir as tensões e encaminhar os problemas subjacentes.

Não posso deixar de manifestar uma boa dose de preocupação com o processo de "fragmentação" do Ocidente. No caso do Ocidente, vemos não só avolumarem-se as cisões e disputas entre seus parceiros desenvolvidos como também entre estes e os países em desenvolvimento tradicionalmente a ele ligados. O fenômeno tem causas múltiplas, mas certamente reflete, no seu nível mais imediato, a necessidade de que se alterem rapidamente as modalidades de "gerências" do patrimônio ocidental.

A época das predominâncias e subordinações está ultrapassada: de um lado, os Estados nacionais afirmam-se com mais autonomia e com mais autenticidade; de outro, por causa dessa afirmação e por causa da própria complexidade enorme do sistema internacional de nossos dias, o regime de gerência exige coordenação mais eficaz e abrangente e que tenha como um dos vetores uma efetiva interação com os países do Sul.

Numa palavra, é necessário que todos os países ocidentais se alinhem com os valores ocidentais permanentes, o que exclui alinhamentos automáticos com comportamentos individuais que nem sempre os expressam.

A adessão aos valores ocidentais tem várias dimensões. Para a vida internacional, esses valores são insuperáveis na criação da ordem, e por muitas razões. Em primeiro lugar, porque, tomando como eixo a liberdade, admitem a diferenciação e a plena expansão das individualidades nacionais; não haverá boa ordem enquanto o preceito do respeito à soberania não for plenamente cumprido; em segundo lugar, porque, aceitando a individualidade, aceitam-se as disputas e os conflitos como possibilidade natural da ordem internacional, e não haverá melhor caminho para harmonizá-los que os preceitos da tolerância, da negociação, que podem também ser deduzidos do ideário ocidental; finalmente, num mundo de desiguais, em que as aspirações de justiça são fortes, em que as necessidades de desenvolvimento são urgentes, é ainda o ideário ocidental o que melhor pode acomodar o equilíbrio na preservação das identidades nacionais com a necessidade de transformação na base da eqüidade e da justiça.

Uma ordem em que haja *respeito pela diferença, possibilidade de harmonia* e *espaço para transformação* seria a que permitiria uma efetiva superação da situação de crise e de desigualdade em que vivemos; é a forma mais autenticamente ocidental de entender o processo internacional e projetar a superação de seus impasses e limites.

Dessas diversas dimensões, creio que uma delas cabe em nossas reflexões sobre o tratamento político das controvérsias internacionais: é a "possibilidade de harmonia". Antes, indiquei, para os diversos conjuntos de Estados, como seria possível criar bases diplomáticas para o tratamento das crises internacionais. Agora, lembraria aspectos "processuais "vinculados ao ideário ocidental.

O fato da diferenciação entre Estados, entre nações, que deve ser preservado e protegido, é naturalmente gerador de disputas e conflitos. Quando nos referimos a situações de impasse, a paralisias em processos negociadores fundamentais à construção da ordem, não queremos dizer, ingenuamente, que não sejam resultado de disputas entre interesses fortes e legítimos.

Se a diferenciação é um valor positivo na ordem justa, não será pela sua eliminação, através de métodos coercitivos de uniformização do comportamento internacional que conseguiremos encaminhar as disputas. A diferenciação, por suas expressões de não-intervenção, de respeito à soberania, de respeito às peculiaridades nacionais, é o ponto de apoio para negar as alternativas da hegemonia e poder no tratamento das controvérsias.

Tenho consciência muito clara de que, combinando nossa postura peculiar e nosso interesse pela ordem justa, encontrou a diplomacia brasileira o comportamento adequado em situações de crise e dificuldade. Os conselhos no sentido de engajamento automático, que pasteurizavam a postura diplomática, talvez trouxessem falsas vantagens no prazo curto, mas certamente bloqueariam as possibilidades de uma atuação mais produtiva no espaço histórico.

Ao defender a diferenciação e admitir a naturalidade das divergências e das disputas, acreditamos, contudo, que *a harmonização de interesses tem que se tornar uma característica fundamental do sistema.* Nossa tarefa não pode ser outra senão a de buscar o reforço desses mecanismos de harmonização, a nível bilateral, regional e multilateral.

Não haverá a disposição para a harmonização enquanto não se compreender que não existem "donos" da ordem do mundo. A dispersão e a fragmentação das modalidades de poder transformam o exercício da hegemonia em foco de perturbação do sistema, o que é prejudicial até para os países que detêm somas consideráveis de poder. Mesmo o exercício das lideranças não pode ser impositivo e só pode subsistir por seu valor intrínseco e na medida em que se apoiar em formas francas, abertas, e generosas de diálogo. Na medida em que estiverem impregnadas de sentido democrático.

Não tem sido outro o comportamento que a diplomacia brasileira tem preconizado e buscado seguir. Na verdade, creio que o exercício da vontade de harmonia deve partir da compreensão de que a política internacional não é um jogo em que, a cada lance, deva ser pronunciado um vencedor; a cada movimento, deve ser identificado o líder. O tratamento da controvérsia como simples jogo mata no embrião a possibilidade de que se transforme em verdadeiramente político o seu encaminhamento.

Assim, cada momento das múltiplas modalidades de encontro internacional deve ser trabalhado em sua lógica peculiar, sem esquemas apriorísticos e com base numa rigorosa compreensão da especificidade de cada situação. Em cada encontro, deve-se buscar o justo equilíbrio entre as necessidades do interesse legítimo e as imposições da ordem; entre os preceitos da política e as exigências da eqüidade.

Só quando se abandona a busca de soluções ideais em favor da busca das soluções possíveis é que se pode obter a construção da harmonia internacional. Assim, nossa política desconhece emocionalismos e não é guiada por paixões; não somos contra ninguém e cultivamos, como valor, a compreensão e a convivência. Sem a pretensão das vitórias e sem a camisa de força das emoções ou dos esquematismos que pretendem tudo resolver, representamos o nosso povo, nos seus valores melhores, que certamente se expressam pela permanente disposição ao bom convívio.

## Conclusão

O Brasil tem meios limitados para transformar o sistema internacional: não nos guiamos por qualquer visão ingênua. A diplomacia tem responsabilidades muito imediatas e muito fortes já que se constitui na primeira linha de defesa do país. O trabalho que se faz para ampliar e aprofundar as formas de conviência do Brasil e, no plano geral, para fortalecer as bases da segurança internacional, é, na verdade, uma maneira de promover a segurança externa do país.

Creio que essa é, praticamente sem quebra ou interrupção, uma força histórica profunda, que nos serve de inspiração nos momentos cada vez mais difíceis da vida internacional e que, igualmente, informa o modo cada vez mais abrangente e diversificado pelo qual o Brasil se relaciona com os demais países.

Nosso melhor resultado foi o de transformar nossas divergências em questões tópicas, esvaziadas das conotações da dialética da inimizade. E, nossa presença se torna confiável, ouvida, na medida em que a disposição para o diálogo se frutifica em ações concretas.

As diferentes formas de diálogo com diferentes países ou grupos de países tendem a reforçar-se mutuamente. O bom vínculo Brasil-África gera interesse entre europeus e norte-americanos no diálogo político conosco; da mesma forma, o bom vínculo do Brasil com a Europa Ocidental e com os EUA, porque não tem conotações de subordinação, é relevante para terceiros; nossas relações densas e fraternas com as capitais latino-americanas são extremamente úteis, e não apenas regionalmente.

Um dos aprendizados de nosso tempo é o de que a ordem política merece tratamento específico; tem dinâmica própria, influência e é influenciada pelos movimentos da economia. Em nosso caso, a ampliação do diálogo externo, embora motivada basicamente pelas próprias exigências políticas, tem trazido vantagens no plano da ampliação das nossas perspectivas de comércio exterior. O fato de que parcela importante do comércio internacional é dirigida e o fato de que a melhor defesa contra o protecionismo ainda seja a busca de entendimentos negociados privilegiam, nesta conjuntura, as funções diplomáticas ligadas ao processo econômico cotidiano, sem falar na luta maior pela reforma do sistema e a instalação de nova ordem econômica.

Para concluir, voltaria a falar em confiança. A primeira condição para o êxito da política externa é de que desperte confiança. Não temos um excedente de poder, nem excedente de atração cultural, econômica ou política, e temos que construir nossa presença com base na confiança, que se expresse pela coerência, pelo escrúpulo em ser autêntico e verás no diálogo com os demais países. A coordenação apurada a nível de Governo, a solidez do consenso que se apóia na sociedade civil, a certeza de que contribui para a construção de um Brasil melhor, justo e democrático, são os outros ingredientes indispensáveis que tornam confiável a política externa.

# DISCURSO DO PRESIDENTE JOÃO FIGUEIREDO PERANTE A XXXVII SESSÃO DA ASSEMBLÉIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

Senhor Presidente,

Em nome do Governo e do povo do Brasil, desejo congratular-me com Vossa Excelência por sua eleição para a presidência da trigésima sétima sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas.

Saúdo vivamente os ilustres representantes dos Estados-membros congregados nesta sala.

Estendo minhas calorosas saudações ao senhor Secretário-Geral das Nações Unidas, Embaixador Javier Perez de Cuellar, brilhante diplomata que honra a América Latina. Apresento ainda sinceros agradecimentos ao senhor Ismail Kittani, representante do Iraque, que presidiu de modo seguro e hábil os trabalhos da trigéssima sexta sessão.

Neste momento, em que vai iniciar-se o debate geral, manifesto a esperança de que esta sessão da Assembléia Geral contribua eficazmente para a solução justa das controvérsias que abalam a paz e a segurança internacionais, e para a superação das ameaças à estabilidade da economia mundial.

Há algumas décadas, uma depressão econômica sem precedentes e tensões políticas incontroladas levaram a uma guerra catastrófica. A sociedade de Estados soberanos resolveu então criar, em 1945, uma vasta rede de instituições, destinadas à cooperação entre os Estados, para evitar a repetição de crises econômicas de tal profundidade, promover o desenvolvimento econômico e social, aliviar as tensões políticas e poupar as gerações seguintes do flagelo da guerra.

Reaparecem hoje sinais que lembram de forma dramática as experiências da década de 30.

Nova crise econômica, que atinge indiferentemente países de sistemas distintos, mostra-se refratária às terapias ortodoxas e assume dimensão global.

Criada para examinar e dirimir controvérsias entre os Estados, a Organização das Nações Unidas, paradoxalmente, se viu transformada, com excessiva freqüência, em palco de confrontações estéreis.

Sabemos, porém, que outras formas de condução da vida internacional dependem inevitavelmente do arbítrio dos Estados mais poderosos, que, às vezes, se contrapõem à causa da liberdade e da justiça entre as nações e entre os homens.

Diante desse quadro, o Brasil reitera seu compromisso de, com os demais países membros, fazer das Nações Unidas um verdadeiro centro de harmonização das ações dos Estados. Não hesito em conclamar todos os Governos aqui representados a que observem estritamente, no âmbito internacional, os propósitos e princípios que orientam nossa Organização.

Lanço veemente apelo a que de novo nos congreguemos na tarefa de construção da paz.

Não há, nem pode haver futuro no triste e inaceitável sucedâneo que é o equilíbrio do terror. Não é possível persistirmos na ilusão de que a harmonia mundial poderá alicerçar-se no excesso de capacidade de destruição.

Decênios de encontros e tentativas de negociação não impediram o aumento, o aperfeiçoamento e a diversificação dos arsenais nucleares capazes de destruir a humanidade de diversas formas, em diversas circunstâncias, por diversas vezes.

Vejo com enorme apreensão a persistência da crise no Oriente Médio, cujos aspectos mais salientes são, neste momento, o conflito entre o Iraque e o Irã e as seqüelas da ação militar que vitimou o Líbano, país com que mantemos profundas e fraternas relações. Ainda recentemente, a opinião mundial ficou profundamente chocada com o massacre de civis palestinos em Beirute. Sabemos todos que a questão do Oriente Médio só encontrará solução quando forem desocupados os territórios árabes hoje sob ocupação militar e for reconhecido o direito do povo palestino a um Estado soberano, assim como o direito de todos os países da região, inclusive Israel, a viverem em paz, dentro de fronteiras reconhecidas.

Também na África Austral persistem focos de tensão gerados pela ocupação da Namíbia, e por sucessivos atos de agressão a países independentes, notadamente Angola. O Brasil não pode deixar de condenar igualmente a discriminação racial, em particular suas formas institucionalizadas, que ameaçam a própria paz internacional.

O êxito dos atuais entendimentos com o objetivo de alcançar rapidamente a independência da Namíbia, com base nas resoluções das Nações Unidas, é o verdadeiro caminho para a remoção de tensões que tanto têm entravado as justas aspirações dos povos da área do desenvolvimento econômico e à autêntica independência.

Meu país vê com grave preocupação a ampliação do processo de transferência para as regiões menos desenvolvidas das tensões geradas pela confrontação entre as superpotências. A política de prestígio e de poder com relação ao Terceiro Mundo engendra divisões e afeta seriamente as propostas de cooperação entre as nações em desenvolvimento. É firme posição brasileira — e, para tanto, estamos dispostos a prestar nossa contribuição — que esse processo deve ser urgentemente estancado e revertido.

Não se pode aceitar que, em razão da política de blocos, ocorra a ocupação de países soberanos e a interferência em seus assuntos próprios e se imponham limites à sua liberdade, como sucede no Afeganistão. A rejeição do uso da força deve aplicarse diretamente aos principais focos de tensão de nossos dias.

Na América Central, recrudescem manifestações de uma crise profunda, de proporções históricas e de alcance social, político e econômico. O Brasil, consoante os princípios de autodeterminação dos povos e de não-ingerência em assuntos internos de outros países, crê que a solução política do problema compete aos povos afetados, livres de toda interferência externa, ainda que velada. No campo econômico, não é possível isolar as dificuldades da América Central da crise mundial, nem minimizar a responsabilidade dos países industrializados em trabalhar pela criação de condições propícias à retomada do desenvolvimento econômico e social. A paz e a estabilidade nessa região são pressupostos da boa convivência hemisférica.

No Atlântico Sul, assistimos recentemente à marcha dolorosa das engrenagens da violência. Meu Governo desenvolveu consideráveiss esforços, nos últimos meses, em prol de uma solução pacífica e duradoura para a questão das Ilhas Malvinas e estamos, determinados a dar-lhes prosseguimento, no interesse da paz, da segurança e da concórdia entre as nações.

O Brasil reconhece, hoje como desde o início desta controvérsia, no ano de 1833, os direitos soberanos da República Argentina sobre as Ilhas Malvinas e defende, como sempre fez, a necessidade da realização de negociações como meio adequado para a solução desse problema.

Ressalto, pois, a importância do exame da questão das Malvinas pela Assembléia Geral, que requer, como passo vestibular de seu encaminhamento, a implementação integral da Resolução nº 502 do Conselho de Segurança. É tempo de que os que com tanto vigor condenaram o emprego da força para a solução de controvérsias demonstrem a coerência e a autenticidade de seus propósitos. É necessário que se iniciem negociações para afastar o risco de tnsões crescentes em área cuja vocação é a da cooperação e prosperidade.

Senhor Presidente,

O Brasil vive em paz com seus vizinhos da América Latina e com todas as nações que respeitam as bases da convivência internacional.

As relações entre o Brasil e os países amigos da América Latina constituem, na verdade, claro testemunho do êxito que se obtém quando se opta francamente pelo caminho do respeito mútuo, da não-interferência e da busca da convivência harmônica e profícua acima de controvérsias ou divergências tópicas.

Como parte da América Latina, o Brasil está certo de que seus vizinhos saberão resolver suas divergências, mesmo as de natureza territorial, por meios pacíficos e conciliatórios, e espera que os países-irmãos reforcem sua capacidade de diálogo e entendimento regional. Devemos todos trabalhar para que nossa região alcance níveis superiores de desenvolvimento, entrosamento e desempenho positivo na cena mundial.

Com os países-irmãos da África, nossos vizinhos do outro lado do mar, aos quais nos liga uma história comum, o Brasil tem por objetivo desenvolver as mais profundas, diretas e cordiais relações. Propósitos igualmente amistosos movem nossa política de aproximação com as demais nações do Terceiro Mundo.

Integrado no mundo ocidental, o Brasil deseja realizar suas aspirações nacionais com pleno respeito à liberdade, à democracia e aos direitos da pessoa humana. Esses altos valores, bem como a tradição ocidental de pluralismo e de igualdade entre as nações, formam um quadro que faculta ao Brasil atuar fora do constrangimento hegemônico de superpotênicas ou de pressões ideológicas adversas.

Com os países do Leste, o Brasil busca manter um relacionamento correto, em particular no campo econômico e comercial, com base no interesse mútuo e no respeito recíproco ao princípio de não-ingerência nos assuntos internos.

Para meu país, paz e desenvolvimento não constituem ideais dissociados dos nossos objetivos e ações de política externa. O Brasil efetivamente trilha a rota do universalismo, da boa convivência e da dignidade nacional.

Senhor Presidente,

É a gravidade da situação internacional que traz às Nações Unidas, pela primeira vez, o Presidente da República Federativa do Brasil. Nunca, na história da Organização, foram tão sérios os riscos e ameaças à paz, à segurança e ao progresso das nações. Nunca foram tão grandes e tão importantes os desafios.

Conclamo os Governos de todos os Estados-membros para que, juntos, empreendamos um esforço resoluto no sentido de enfrentar os problemas internacionais que se avolumam e de fazer retroceder as forças que conduzem à desesperança.

É nosso dever comum corresponder às expectativas de nossos antecessores, que, havendo experimentado eles próprios as duras conseqüências da desorganização política, da depressão econômica e da guerra, comprometeram seu empenho e o nosso na promoção da paz e do desenvolvimento.

São demasiadas as deficiências do atual ordenamento internacional. Trata-se de um quadro pobre em realizações e rico em problemas; pobre em criatividade e rico em manifestações de desorganizações; pobre, enfim, em eficácia e justiça e rico em desperdício e desequilíbrios.

Não posso ficar indiferente a esse quadro. É imperativo corrigir os graves defeitos que nele sobressaem.

A sociedade das Nações é essencialmente uma comunidade política. Como não se pode, no nível nacional, decidir sem consulta aos interesses e anseios do povo, tampouco se pode, neste foro, fazer tábula rasa das reivindicações justas e legítimas da grande maioria das nações e preservar as estruturas verticalizadas de poder internacional.

É crucial o papel político das Nações Unidas na luta contra o conformismo, a intransigência e as ambições de vitória absoluta. Só nesta Organização pode gerar-se a convivência democrática entre os Estados.

Senhor Presidente,

A vertiginosa liberação de forças produtivas em escala planetária no pós-guerra construiu, em questão de poucas décadas, a intrincada tessitura de um mundo diferente, mais complexo e instável, mas também mais diversificado e promissor. Em conseqüência, a interdependência enre as nações tornou-se uma necessidade histórica.

Foram poucos e insatisfatórios, contudo, os aperfeiçoamentos que conseguimos introduzir nas estruturas de convivência internacional.

Manifesta-se, lamentavelmente, uma regressão até mesmo nos débeis esforços de cooperação internacional para o desenvolvimento. A interdependência entre as nações parece por vezes degenerar em tentativas de reconstrução de quadros hegemônicos ou sistemas de subordinação, que em nada contribuem para a prosperidade, seja do mundo industrializado, seja do mundo em desenvolvimento. Como em muitos casos praticada, a interdependência parece reduzir-se a um novo nome para a desigualdade.

Os interesses do Norte e do Sul não são contraditórios. Na verdade, não há uma crise entre o Norte e o Sul, mas uma crise profunda do próprio sistema econômico internacional. É a mesma situação que afeta a ambos, situação terrivelmente adversa e da qual só sairão pelo caminho do entendimento e da solidariedade, nunca pelo retorno à acrimônia e à confrontação.

O desafio que a todos os países se coloca é o de como se ajustarem às novas realidades dos anos 80.

Para o Norte, trata-se de compreender em toda sua extensão — e em seu potencial de enriquecimento para o comércio internacional — o fato inelutável da definitiva emergência do Terceiro Mundo como parceiro dinâmico, e sua busca de uma posição de maior destaque no cenário da economia mundial.

Quanto ao Sul, é chegado o momento de darmos expressão efetiva à coesão que temos sabido preservar para além das dificuldades externas e diferenças internas. É necessário caminhar para a implantação de uma interdependência verdadeiramente solidária entre a América Latina, a África e a Ásia.

Devemos deixar claro — por nossas ações como por nossas palavras — que a diversidade do Terceiro Mundo encerra insuspeitadas oportunidades de complementariedade econômica, e é fator de união, não massa de manobra para iniciativas — como a discriminação arbitrária entre países em desenvolvimento — que visam a desfazer ao mesmo tempo a coesão do Terceiro Mundo, a cooperação internacional para o desenvolvimento e o diálogo Norte-Sul.

Precisamos, também, demonstrar plenamente nossa capacidade de buscar, com serenidade e espírito construtivo, o encaminhamento de nossas postulações. Estas, por mais justas que sejam, não nos devem levar a atitudes negociadoras rígidas e maximalistas — sob risco de assim acabarmos por enfraquecer nossos próprios princípios e ideais, e exacerbar ainda mais a intransigência que caracteriza alguns setores do mundo desenvolvido.

Senhor Presidente,

Têm sido infrutíferos os esforços do Terceiro Mundo no sentido de modificar — em instituições como o FMI, o Banco Mundial e o GATT, entre outras — quadros normativos, estruturas de decisão e regras operacionais discriminatórias.

Postulações repetidas há anos ou mesmo décadas chocam-se contra a impenetrável muralha do poder de veto de uns poucos, capaz de sobrepor-se às mais óbvias considerações de racionalidade ou às mais profundas pretensões de eqüidade.

Onde estejam em pauta interesses das grandes potências, entretanto, multiplicam-se as iniciativas.

Não convém mobilizar o GATT em direção a novas tarefas normativas, em áreas como as de exportação de serviços e de políticas de investimentos, visando a criação de regras que poderiam dificultar o acesso dos países em desenvolvimento aos mercados internacionais e, até mesmo, sua capacidade de ordenação dos próprios mercados internos. Ao mesmo tempo, não se podem deixar de lado questões fundamentais relacionadas com o aprimoramento daquele Organismo e com o atendimento de reivindicações de seus participantes em desenvolvimento.

Em foros de natureza financeira, são definidas — e por vezes adotadas contra a maioria, por força de sistemas decisórios defeituosos — medidas que restringem a flexibilidade das operações, aumentam as exigências de condicionalidade e discriminam, injustamente, os países em desenvolvimento.

Paradoxalmente, certos países procuram :manter seu controle sobre organizações que parecem condenar, senão ao desaparecimento, pelo menos à insignificância, tão grande é a assimetria entre as necessidades crescentes de seus filiados em desenvolvimento e os recursos financeiros colocados à sua disposição.

Os princípios do livre-comércio não podem limitar-se — seletiva e arbitrariamente — aos fluxos de capital, enquanto permanece cerceada a transferência de tecnologia e se inibe a capacidade de atuação por parte dos países em desenvolvimento, importadores de capital.

Os ideais do livre-comércio não podem ser contraditórios com a preservação e mesmo o reforço da autonomia dos países do Terceiro Mundo.

A interdependência não pode ser conceito inimigo das soberanias nacionais.

Aos países em desenvolvimento, que por tanto tempo se bateram pela soberania permanente sobre seus recursos naturais, abre-se hoje o novo desafio de preservar a soberania sobre o seu espaço econômico próprio.

Tal não significa, contudo, que aos países em desenvolvimento seja aconselhável a hostilidade, ou sequer o desinteresse quanto à maior interação no plano internacional, mesmo nc que se refere aos fluxos de capital e tecnologia e às operações das transnacionais. Pelo contrário.

É inegável que a imensa maioria dos países em desenvolvimento — a começar por aqueles de expressão nitidamente ocidental, como o Brasil, mas incluindo outros de diferente conformação político-econômica — aspiram ao estreitamento e diversificação de suas ligações com o ocidente desenvolvido, fonte valiosa de fatores de produção necessários a seu desenvolvimento.

A preservação e fortalecimento do espaço econômico nacional desses países não limitará a expansão do sistema econômico internacional. Será, sim, fator de alargamento do espaço econômico global, para benefício de todos.

Senhor Presidente,

Impossibilitado, por motivo de saúde, de comparecer à Reunião de Cancún, acompanhei aquele acontecimento com interesse e esperança, e até com emoção.

Não posso, por isso, aqui deixar de expressar, em nome do Governo e do povo brasileiro, o sentimento de profundo desencanto diante da inexistência, até este momento, de qualquer seguimento, prático ao encontro de Cancún. Vemos com ansiedade, ao contrário, a continuada — até acelerada — erosão dos instrumentos e instituições que deveriam dar solução aos problemas internacionais.

Vemos com preocupação ainda maior a resistência de importantes setores do mundo desenvolvido ao que havia sido a grande conquista conceitual de Cancún: o reconhecimento do fato de que os caminhos da solução da atual crise passam também pelos rumos do Sul, e devem transitar pela rota da cooperação entre as nações, e não depender apenas das incertezas do mercado.

A crise que vivemos é global em mais de um sentido: atinge praticamente a totalidade dos países e é, ao mesmo tempo, financeira e comercial. Além de ampla, é profunda: o investimento produtivo está sendo asfixiado em escala planetária, ao impacto das elevadas taxas de juros e das incertezas sobre as perspectivas do comércio e do sistema financeiro internacionais.

Tudo se passa como se subtamente se houvesse paralisado uma grande potência econômica do mundo desenvolvido: 30 milhões de trabalhadores altamente qualificados estão desempregados na América do Norte e Europa Ocidental.

Mas o efeito de tal situação de crise sobre os países do Sul é ainda mais devastador:

— as economias em desenvolvimento não-exportadoras de petróleo experimentaram nos últimos três anos uma deterioração de relações de troca jamais observada em sua história. Vale dizer, os esforços exportadores crescentes vêm sendo neutralizados por ingressos decrescentes de divisas, que configuram uma verdadeira espiral de pauperização;

— anos de paciente investimento na criação de uma infra-estrutura exportadora, que vinha permitindo aos consumidores dos países desenvolvidos adquirir produtos do Sul em condições vantajosas, são desbaratados por barreiras protecionistas intransponíveis;

— a persistência de altas taxas de juros retira a rentabilidade financeira de investimentos de longa maturação já efetuados, e ameaça inviabilizar economicamente projetos indispensáveis à superação das dificuldades atuais;

— a elevação do custo de serviço da dívida externa cria para alguns países situações insustentáveis, como demonstram acontecimentos recentes que afetaram, de forma dramática, alguns dos mais promissores países do Sul.

Todo esse sacrifício ainda poderia ser tolerado se, em decorrência, a recomposição da ordem econômica internacional pudesse ser vislumbrada num horizonte de tempo razoável. Infelizmente, este não é o caso. A atual política econômica das grandes potências está destruindo riquezas sem nada construir em seu lugar. O enrijecimento dos fluxos financeiros e o processo de inibição das trocas internacionais destroem as perspectivas de superação das dificuldades presentes.

O momento impõe-nos a todos uma atitude de recíproca compreensão e flexibilidade. O diálogo Norte-Sul deve ser revigorado com urgência. Aos esforços a longo prazo — para o que se faz tão necessário o lançamento das negociações globais — é imperioso acrescentar desde logo a discussão dos aspectos de curto prazo da crise.

A definição da economia do futuro passa pela superação dos problemas do presente. A tarefa de reformular o sistema econômico internacional, é impostergável, mas, nas atuais circunstâncias, temos de iniciá-la pelo esforço de evitar a própria derrocada do sistema.

Para tanto, é essencial que nas principais organizações internacionais se inicie, desde logo, um exame integrado e objetivo das medidas de emergência que se afigurem viáveis para o desafogo dos fluxos internacionais de comércio e finanças.

É imprescindível que os países desenvolvidos se disponham a tomar iniciativas com os seguintes objetivos:

— liberalizar o comércio;

— expandir os fluxos financeiros internacionais;

— adotar nova política de juros e iniciar com urgência o trabalho de revisão do sistema monetário internacional.

Os países em desenvolvimento, por sua tendência estrutural ao déficit em conta-corrente, não podem ser os primeiros a eliminar as barreiras comerciais, com o que estariam apenas agravando seus déficits, sem criar um impulso suficiente para a recuperação da economia mundial. É preciso que os países desenvolvidos aceitem como inevitável a reestruturação de suas economias. Somente quando os países desenvolvidos abrirem mão da proteção de setores que deixaram de ser competitivos, poderão os manufaturados e semi-manufaturados dos países em desenvolvimento ocupar seu lugar nos mercados internacionais em benefício dos consumidores do Norte e dos produtores do Sul.

É urgente aumentar ao mesmo tempo a disponibilidade de recursos sob controle das entidades financeiras internacionais e a participação das autoridades monetárias na preservação da liquidez e estabilidade do sistema financeiro internacional. Só assim poderá a comunidade internacional — e os países em desenvolvimento em particular — livrar-se da camisa-de-força representada pela contração simultânea do comércio e dos fluxos financeiros de natureza oficial.

Quanto à questão das taxas de juros, não há divergência necessária entre os objetivos maiores da política econômica dos países do Norte e um gerenciamento de suas taxas de juros compatível com a viabilidade econômica e financeira das economias em desenvolvimento. Na verdade, atende aos interesses de todos evitar que a desarticulação das economias em desenvolvimento acarrete um efeito desestabilizador indejesável sobre os países do Norte.

De outra parte, é forçoso reconhecer que uma das condições essenciais para a reativação do comércio mundial é a recuperação de um mínimo de estabilidade no sistema monetário internacional, que não pode constituir-se num fator de turbulência, deixado ao arbítrio das variações unilaterais de política econômica de umas poucas grandes potências.

A solução da presente crise não é uma questão de ajuda para os países em desenvolvimento. Trata-se, sim, de assegurar condições para que eles possam saldar seus compromissos com a justa remuneração de seu trabalho.

Senhor Presidente,

Aqui venho para expressar as mais legítimas aspirações de meu país. Move-me acima de tudo a preocupação de assegurar o bem-estar de meu povo. Vimos realizando um esforço notável de desenvolvimento econômico, com resultados promissores que enchem de esperanças não só o povo brasileiro, mas também todos os povos que anseiam por conquistar níveis de vida compatíveis com a dignidade humana e com o grau de desenvolvimento social, econômico, científico e tecnológico de nossa época.

É minha obrigação buscar condições internacionais propícias ao prosseguimento deste nobre esforço em que se empenha o meu povo, pois o Brasil não abrirá mão do lugar que lhe cabe no concerto das nações.

Espero que a concorrência vinda do Sul será compreendida como expressão válida do dinamismo político e econômico dos povos que aspiram ao desenvolvimento. Que essa concorrência não será pretexto para a acomodada preservação de padrões de relacionamento iníquos e ineficientes, mas sim impulso para a busca corajosa da renovação.

Estou convicto de que os Estados mais poderosos saberão responder de modo criativo à nova realidade consistente na emergência do mundo em desenvolvimento como parceiro ativo nos múltiplos cenários da vida internacional.

Tenho inabalável confiança na capacidade de renovação da sociedade internacional.

Hoje, contudo, o clima de conflito entre as nações, nos campos políticos e econômico, atinge níveis ameaçadores. É neste momento que se faz sentir, em toda a sua força, o imperativo moral e político da cooperação internacional para que possam ser assegurados, de forma racional, os destinos da Sociedade das Nações.

A consciência de que a comunidade internacional hoje enfrenta o mais amplo desafio à sua capacidade de ação impõe esforços ingentes e impostergáveis nos seguintes campos:

— Solução, por via de negociação, das tensões e disputas que envenenam o panorama internacional, tanto no plano Leste-Oeste quanto em áreas do Terceiro Mundo;

— Valorização do diálogo e da conciliaçãc, e fortalecimento das instituições internacionais, a começar pela própria Organização das Nações Unidas;

— Efetiva retomada do diálogo Norte-Sul, compreendendo o lançamento das negociações globais, como demonstração da disposição de todos de responder aos anseios da imensa maioria das nações;

— Ação concreta e imediata, sem prejuízo para a retomada desse diálogo, sobre as mais prementes questões econômicas que ameaçam a comunidade internacional a curto prazo.

Senhor Presidente,

Faço os meus melhores votos para que os trabalhos desta sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas tenham pleno êxito. Exorto os representantes dos Estados aqui reunidos a assumirem por inteiro a responsabilidade histórica intransferível de corresponder às expectativas dos que, em 1945, fundaram esta Organização, e de construir para as gerações futuras uma estrada mais larga no rumo da paz e do desenvolvimento.

Estamos no limiar de um mundo novo. Permita Deus que, graças a nossos esforços, seja ele um mundo melhor. O Brasil, eu vos asseguro, está pronto a cumprir sua parte nesse empreendimento.

Muito obrigado.

## 1.º SEMINÁRIO – 9 a 11 DE DEZEMBRO DE 1981

**Exportação de Bens e Serviços: Financiamento e Problemas Jurídicos**

O Ministério das Relações Exteriores, através do seu Departamento de Promoção Comercial, organizou dois seminários em Brasília, na sede da Fundação Visconde de Cabo Frio, de 9 a 11 de dezembro de 1981 e de 17 a 18 de agosto de 1982 sobre problemas de exportação de bens e serviços.

O primeiro Seminário tratou especificamente dos seguintes aspectos jurídico-legais das negociações em comércio exterior:

I – Exportação de Bens
II – Exportação de Serviços
III – Acesso a financiamento
IV – Joint Ventures
V – Previsão e Soluções de controvérsias

O Segundo Seminário abrangeu os seguintes aspectos jurídico-legais do financiamento às operações do comércio exterior:

I – A Engenharia Financeira
II – O Problema do Risco nas Transações Internacionais
III – O Financiamento ao Desenvolvimento e à Transferência de Tecnologia
IV – Montagem Contratual

Para cada um dos temas tratados nos dois Seminários foram convidados expositores e debatedores principais, seguindo-se uma ampla troca de opiniões a base de perguntas dirigidas aos componentes da mesa, pelos participantes do Seminário.

Ambos os Seminários foram abertos pelo Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Ramiro Saraiva Guerreiro, e foram continuados pelo Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima, Chefe do Departamento de Promoção Comercial do Itamaraty. O representante do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), sr. Peter Kontz, que colaborou com a parte internacional dos Seminários, participou da mesa diretora.

Ao explicar o objetivo do 1º Seminário, o Ministro Ramiro Saraiva Guerreiro, no discurso de abertura, destacou:

"O Seminário, que é uma realização conjunta do Ministério das Relações Exteriores e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, representa inovação importante, em pelo menos dois sentidos. Em primeiro lugar, destina-se a aplicar, de modo ordenado e integrado, os conhecimentos jurídicos às transações de comércio exterior. Em segundo lugar, tem finalidades práticas, relacionadas aos interesses imediatos dos empresários e advogados especializados na área de exportação.

Na elaboração do formato e dos objetivos deste Seminário, o Itamaraty manteve contato permanente e constante com o empresariado, com a comunidade acadêmica e advogados especializados, a fim de que se conjugassem o interesse e o esforço do Estado e de sua Administração, com as atividades nesse campo da sociedade brasileira."

O Ministro Saraiva Guerreiro chamou a atenção para o fato de que "muitos outros países em desenvolvimento enfrentam nesse terreno, como em outros, dificuldades e problemas semelhantes aos nossos. Por isso mesmo, as questões que hoje nos preocupam já vêm merecendo a atenção de instituições internacionais como a UNCITRAL, a UNIDO e a UNCTAD.

Ao augurar-lhes êxito nos trabalhos, permito-me manifestar que a preocupação com o problema, como os que figuram na agenda deste Seminário, além de seu interesse intrínseco, é também significativa em termos de uma nova ordem econômica internacional mais justa. O conceito de uma nova ordem, pelo simples fato de ser uma ordem, traz em si a idéia de Direito, de leis, diz respeito a normas e procedimentos jurídicos, que se mostram eficazes e equitativos. Essa ordem não desconhece normas e procedimentos jurídicos, mas visa a renová-los; sua concepção profunda é de que se impõe uma mutualidade de benefícios entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Alguns efeitos já se fazem sentir no universo jurídico, através da elaboração de propostas, de normas e ordenamentos que vão desde a transferência de tecnologia até o direito do Mar. Deseja-se que, sem menoscabo do Direito mas com apoio ele, se elimine o tradicional ordenamento verticalizado, que admite o recurso a artifícios favoráveis a todos os países, dificultando ou anulando os esforços da maioria para reduzir os desníveis de desenvolvimento econômico, ou pelo menos, para atingir estágios de bem estar compatíveis com a própria dignidade humana."

Do primeiro Painel sobre "Exportação de bens" participaram como expositores o dr. Ozílio Carlos da Silva, da EMBRAER, o Dr. José Mindlin, da METAL LEVE e o Dr. Flávio D'angiere Filho, da União Nacional dos Exportadores de Frango. Como debatedores participaram o Dr. Mário da Gama Kury, da Cia. Vale do Rio Doce, Dr. Waldir Freitas de Castro, da INTERBRÁS e o Dr. Chikao Nishimura, das Máquinas Jacto, o Dr. Alcides Jorge Costa, advogado em São Paulo, a Dra. Samia Kosheri Rashed, do Egito e o Dr. Tai Tsuchya, do Japão.

Ao apresentar os debatedores do 1º Painel, o Embaixador Paulo de Tarso declarou:

"Estamos acompanhando o crescimento espetacular da presença brasileira no exterior. Sentimos que o nível de complexidade, o nível de sofisticação da nossa atuação no exterior não comporta mais uma operação amadorística; temos que partir para uma atuação bastante profissional, e sobretudo alcançar a maturidade com o uso crescente de assessoramento jurídico-profissional adequado.

Vemos este Seminário nesse sentido, ou seja, uma contribuição importante para a criação dessa consciência do aspecto fundamental da presença do advogado na magistratura internacional."

## EXPERIÊNCIA DA EMBRAER NO COMÉRCIO EXTERIOR

O Dr. Ozilio Carlos da Silva, Representante da EMBRAER, fez a seguinte exposição a respeito da experiência daquela empresa em comércio exterior, apresentando principalmente os aspectos jurídicos dessas negociações.

"A EMBRAER é uma empresa que desenvolve, fabrica e vende aviões. Localiza-se em São José dos Campos, numa área industrial de 139 mil metros quadrados. Dispõe hoje de quase 5.440 empregados, e já fabricou, até o último dia 30 de novembro, 2.700 aviões.

As vendas da empresa, em unidades físicas, nos últimos três anos foram de: 418 aviões em 79; 432 aviões em 1980, e este ano, com a retração que houve no mercado interno, nós devemos cair para 235 aviões vendidos, no total.

No que diz respeito ao faturamento de vendas, a empresa teve, em 1979, uma exportação de 70 milhões de dólares, totalizando uma venda de 4,4 bilhões de cruzeiros. Em 1980, exportou 84 milhões de dólares, para uma venda total de 9,1 bilhões de cruzeiros. Em 1981, atingirá entre 97 e 100 milhões de dólares de exportação, para um faturamento total de 20 bilhões de cruzeiros.

A EMBRAER hoje tem 13 programas em fabricação e em desenvolvimento. Destes 13 programas, 11 são de aviões e estão em produção corrente; e 2 estão em fase de desenvolvimento.

Os aviões que a empresa hoje exporta regularmente serão mostrados aqui rapidamente: o bimotor turbo-hélice Bandeirante, para transporte de passageiros e carga; o avião executivo de treinamento, bimotor, turbo-hélice, Xingu; o avião de treinamento para emprego militar, Xavante; o avião de treinamento, ainda em desenvolvimento e que será produzido a partir do próximo ano, MB-312, Tucano; o avião agrícola Ipanema; e, também, a partir dos anos 84/85, o avião de *30 lugares, MB-120-Brasília.*

A composição das exportações da empresa, média dos três últimos anos em porcentagem de valor, tem sido a seguinte: os aviões representam 88% do valor orçado; peças de reposição, 9.9%; serviços diversos, como treinamento de clientes, assistência técnica, 0,6%; equipamento de apoio, testes e material didático para apoio aos aviões, 1,5%.

A distribuição dos nossos mercados, do início das exportações até agora e por unidades físicas, tem sido a seguinte: a África responde por 6% do número de unidades físicas exportadas; América do Norte, 36,8%; América Central e do Sul, 212%, Austrália e Pacífico, 12,1%; Europa Ocidental, 22,9%; Oriente Médio, 1%.

O número de países atingidos pelas nossas exportações até o presente é de 22.

Quanto à organização do sistema de vendas da empresa, é da seguinte forma que nós processamos toda essa atividade de comércio exterior: dentro da empresa essa atividade é exercida por um Divisão de Vendas Internacionais, que cuida de toda a coordenação dos representantes internacionais e de toda a coordenação da atividade de vendas, isso dividido por áreas geográficas. Temos também uma Divisão de Marketing, que cuida de todos os aspectos de publicidade internacional e nacional e, obviamente, estudos de mercados, análise da atuação dos concorrentes nos mercados, elaboração de catálogos em todas as linhas normais de comércio internacional e a organização de feiras no exterior.

Temos uma Divisão de Assistência Técnica que cuida de um aspecto também importante, que é o de estudos operacionais para os clientes, isto através de programas, às vezes em computador, e faz-se esta análise que é apresentada aos clientes. Esta mesma Divisão cuida das demonstrações do produto. O nosso produto só é comprado por um cliente após ele experimentá-lo, analisar e estudar seus aspectos econômicos; sendo assim a demonstração é uma parte importante da comercialização.

Dentro da empresa temos também uma assessoria jurídica que cuida dos aspectos legais das negociações no comércio internacional, como contratos, hipotecas, seguros, cartas de crédito e outros aspectos que depois detalharei um pouco mais.

Fora da empresa, nós agimos, principalmente, através de representantes comerciais ou agentes de vendas, que se encarregam de um determinado país ou de uma área geográfica. Esses representantes são distribuídos, hoje, praticamente no mundo todo.

Tendo em vista a importância do mercado americano para o nosso produto, modificamos o sistema de comercialização naquele país através da criação de uma subsidiária da nossa empresa, hoje operando nos Estados Unidos. Encarrega-se não só das vendas, como também da assistência técnica pós-venda e do treinamento do cliente. Os agentes de venda são, digamos, um complemento do nosso sistema de representantes de venda.

E temos, também, fora da empresa, a contratação de assistência legal em quase todos os países nos quais nós trabalhamos, que também detalharei um pouco mais.

A respeito das dificuldades que a nossa empresa encontra na exportação, eu poderia resumir da seguinte forma:

Dificuldades de ordem técnica — chamo de dificuldades técnicas, por exemplo, a certificação do produto. O nosso produto é de tal natureza, por transportar pessoas e voar, que requer, em quase todos os países do mundo, uma certificação técnica por autoridades locais, baseada em requisitos internacionais ou às vezes locais. Então, essa é uma etapa que deve ser vencida previamente à venda, ou mesmo à apresentação de um produto na maioria dos países do mundo.

O nosso produto requer uma rede de assistência pós-venda. É necessário porque ao vender sem uma adequada assistência pós-venda, o produto vendido pode ser o primeiro e o último. Então, torna-se necessária a instalação e o desenvolvimento de uma rede de assistência pós-venda no exterior.

Enfrentamos, também, do ponto de vista técnico, a competição com as empresas tradicionais. A nossa EMBRAER tem 12 anos de existência e seis anos de mercado internacional. Competimos com empresas que têm 40, 50 anos, e são nomes conhecidos no mundo da aviação. Isto representa uma dificuldade, mas que estamos conseguindo sobrepujar.

Dificuldades de ordem financeira — nós temos encontrado dificuldades na exportação, principalmente a possibilidade de nossos clientes oferecerem as garantias adequadas para o financiamento. O nosso produto raramente é vendido a vista, é vendido principalmente com o financiamento do FINEP, e os próprios compradores precisam apresentar garantias adequadas. O capítulo das garantias é extremamente interessante, e mais adiante, mencionarei alguns problemas relacionados com as garantias de serviço jurídico-legal.

Ônus tributários nos países importadores — há países que criam um ônus que aumenta o custo do produto para o importador. Esses ônus podem ser em tarifas alfandegárias legais, mas a maioria dos países que não têm tarifas alfandegárias, isto ocorre na Europa, têm impostos internos, como o ICM ou CGA, que oneram muito o produto, fazendo com que ele custe mais caro para o comprador.

Competição com doações — esta eu coloquei como dificuldade financeira que nós enfrentamos. Embora muitos países critiquem o sestema de financiamento oferecido pelo Brasil, através do FINEP, temos encontrado no mercado internacional, países que fazem verdadeiras doações, principalmente a clientes do terceiro mundo. Por exemplo, financiando aviões com 50 anos de prazo, 10 anos de carência, 3 a 4% de juros. Então, competir nessas condições, fica realmente difícil.

Dificuldades de ordem política — As dificuldades de ordem política por nós enfrentadas devem-se principalmente a acordos governamentais, às vezes, do nosso Governo; na maior parte das vezes, de governos estrangeiros.

Apenas para dar um exemplo, recentemente não fomos convidados para uma concorrência porque o nosso avião, que seria utilizado por aquele país, teria como missão fazer o patrulhamento de mar territorial numa área que estava em disputa entre o país e seu vizinho, como o Brasil adotou, politicamente, em relação a esse conflito, uma atitude de neutralidade, fomos excluídos da concorrência liminarmente.

Barreiras burocráticas — Nem precisamos mencionar, pois nós, brasileiros, conhecemos muito bem as dificuldades de exportação criadas pelas barreiras burocráticas. Não é só a CACEX que faz esse tipo de ação. Em outros países, para se obter uma licença de importação de um avião, pode-se levar 2, 3 meses, ou mais.

Exigência de compensações — Já estamos enfrentando esse problema no mercado internacional, e não com países do terceiro mundo; os países desenvolvidos são os primeiros a fazer exigêcia de compensações, principalmente em vendas militares ou para órgãos do governo.

Dificuldades de ordem legal — Existe, aí, todo um problema de legislação protecionista. Sabemos também o que é legislação protecionista, pois o Brasil também a adota, mas não é o

único. Quando vendemos lá fora, descobrimos quão protecionista são os países que alardeiam, nos foros internacionais, a sua adesão ao livre comércio.

A legislação protecionista é uma barreira difícil de ser vencida, e dela há inúmeros exemplos.

Também temos enfrentado, do ponto de vista legal, aspectos da legislação tributária de vários países. Aspectos tributários que não incidem sobre o comprador, e sim sobre o vendedor. Há casos, muitas vezes, em que a venda é dificultada, em vários países desenvolvidos, por existir um risco potencial do exportador ser taxado mensalmente, com base no lucro presumido por estar vendendo naquele mercado.

É um refinamento da legislação do imposto de renda que nós, brasileiros, ainda desconhecemos, mas que existe por aí. E isso muitas vezes dificulta nossas vendas.

Outro aspecto legal que às vezes dificulta é a inexistência de legislação. Há países em que a legislação é confusa ou praticamente não elaborada. Portanto, quando analisa-se as garantias e os aspectos jurídico-comerciais de um contrato, descobre-se que não há, naquele país, legislação que permita uma análise adequada, como também a inexistência de garantias contratuais adequadas. Por exemplo, falo aqui em garantias reais como a hipoteca. Há países em que este instituto jurídico não existe e não ha´nada semelhante. Há países em que a legislação não permite aval bancário. Obviamente isso dificulta a exportação.

Gostaríamos de abordar aqui, os aspectos jurídico-legais que chamaremos de relevantes da nossa experiência, daquilo que temos vivido no mercado internacional. Estes são relacionados principalmente com as seguintes atividades e instrumentos:

Contratos de representação comercial;
Contratos de venda;
Contratos de arrendamento;
Seguro;
Publicidade; e
Promoção.

Vou passá-lo mais detalhadamente, por considerá-los aspectos que interessariam mais a este Seminário.

Contratos de representação comercial — Naturalmente esta é uma atividade importante para a empresa, pois é através da designação de representantes comerciais que nós exercemos a nossa ação em um determinado mercado.

Na elaboração de um contrato de representação comercial existem aspectos comerciais que são, obviamente, aqueles clássicos: a área de atuação do representante. Nessa área de atuação existe uma particularidade um pouco difícil de definir: é o conceito de nacional, ou seja, a quem aquele representante pode vender. Por exemplo, uma empresa localizada em determenado país, mas tem subsidiárias nesse; ou uma empresa de *leasing*, que compra o produto em um país e faz *leasing* para o outro. Então, para se delimitar bem essas áreas é necessário uma definição precisa do conceito de nacional daquela área.

Os requisitos técnicos para o representante devem constar no contrato. Ele tem de ter gente treinada, pilotos, engenheiros, oficinas, instalações e documentação. O contrato especifica quais são os requisitos técnicos para ser representante.

Compromissos de desempenho — Em alguns casos, o representante deve ter um certo compromisso de venda para com a nossa empresa.

Demonstração e promoção do produto — Estabelecer as regras. Quem é que paga? Como se repartem os custos? Como se faz a demonstração? Como se organiza? Tudo isto deve constar no contrato.

Comissões e descontos formam um aspecto importante. Comissões, no caso de ele fazer uma venda para terceiros. Descontos, no caso de ele fazer uma compra de produto para demonstração e para uso próprio.

Prazo de duração — Tem sido um aspecto interessante no contrato de representação, porque não pode ser nem muito curto, de modo que o representante se sinta incapacitado ou

desestimulado a fazer investimentos; e nem muito longo, porque se este não tiver um desempenho adequado não poderá ser substituído por outro. Assim, nossos contratos têm tido uma duração de 2 anos e, com cláusula de renovação, um máximo de 3 anos.

Aspectos legais dos contratos de representação — É um problema sobre o qual nossa empresa tem trabalhado muito. É importante uma análise prévia da legislação do país do representante. Não se pode fazer um contrato de representação comercial sem conhecer a legislação do país no qual está localizado o representante. Esta análise tem-nos demonstrado que há muitas surpresas em relação à legislação comercial.

O contrato deve ter cláusulas de rescisão bastante claras para evitar disputas, exigências ou solicitação de indenização. As cláusulas de rescisão são muito delicadas.

No contrato, temos de prestar atenção na legislação brasileira sobre remessa de comissões. Esta legislação bastante clara não permite remessas antes da entrada de divisas. Às vezes, cria um problema de relacionamento com o representante. É necessário que o contrato seja muito claro a respeito do assunto.

Legislação tributária aplicável ao representante — Faz quase parte da análise prévia da legislação.

Muitos países tributam o representante no momento em que este recebe um crédito por uma venda efetuada. Então, há um choque. A lei brasileira não permite a remessa de comissão antes da entrada das divisas. Por outro lado, a lei do país do representante exige o pagamento do imposto de renda sobre uma receita que ainda não entrou em sua caixa. Ele tem apenas o crédito na nossa empresa.

Já houve casos de discussões muito profundas. Tivemos que adaptar o contrato a uma condição tal que o representante não fosse obrigado a tomar um empréstimo bancário para pagar imposto de renda, por uma comissão que ele ainda não recebeu.

Efeitos do contrato após a expiração ou rescisão — Este é um aspecto legal importante. Muitas vezes, uma ação de venda ultrapassa o período de validade do contrato. Por conseguinte, devemos assegurar ao representante que, mesmo após a expiração do contrato, certos direitos seus sejam preservados e garantidos.

Contrato de venda e arrendamento — Este também é um aspecto jurídico-legal muito complexo nas relações com os nossos clientes.

Além dos aspectos comerciais de qualquer contrato de venda — preço, forma de pagamento, financiamento, prazo de entrega, garantia, assistência técnica —, iremos diretamente aos aspectos legais bastante relevantes, quando se faz um contrato de venda.

Um destes aspectos é a questão da lei aplicável. Procuramos colocar sempre no contrato de venda que a lei aplicável é a brasileira. Porém, há países em que legalmente o comprador está, a *a fortiori*, sujeito à lei aplicável ao contrato de venda do país local, por ser ele comprador daquele país.

Por conseguinte, deve-se prestar atenção a este aspecto e analisar o caso previamente.

Cláusula-padrão adequada à legislação local — É requerido, e fazemos regularmente, em todo contrato de venda, um estudo, com advogados do país, a respeito da legislação comercial local, para que determinadas cláusulas sejam incluídas em todos os contratos para aquele país. Normalmente são aquelas letrinhas miúdas que, quando compramos, os exportadores incluem nas cláusulas dos contratos. Também estamos aprendendo a fazer as letras miúdas, e ninguém melhor do que uma banca de advogados local para prepará-las.

Problema de arbitragem — Nosso contrato de venda também tem que levar em conta a praxe local.

Há países que usam o sistema da Câmara de Comércio Internacional. Outros, como os Estados Unidos, o da *Interamerican Arbitration Chamber*.

Antes de se estabelecer a cláusula de arbitragem, é preciso que se analise a praxe local.

Constituição de garantias de financiamento — Este é um dos aspectos que já havia sido mencionado anteriormente, e é extremamente importante no contrato de venda.

Do ponto de vista legal, além do problema do aval, que já mencionei, há o problema de garantias reais. No nosso caso, a hipoteca é muito usada como garantia.

Há países em que a hipoteca não existe na forma como a conhecemos. Há outros em que existe instituto semelhante, como o *guide of charge*. Uns que não tem nada, e outros, ainda, cuja legislação prevê determinados tipos de garantia que tornam o estudo muito complexo, do ponto de vista jurídico.

Este problema de garantias deve ser analisado previamente.

Legislação tributária — Este é um aspecto legalmente complexo do contrato de vendas.

Há países em que a legislação prevê claramente a tributação do vendedor, seja pelo lucro presumido, ou por exemplo, no caso dos Estados Unidos, pela consideração do imposto de renda sobre o *build in business*, incidindo assim, sobre contratos firmados em outros países. Assim, tomamos cuidado para que os nossos contratos de venda sejam sempre firmados no Brasil, evitando esse tipo de interpretação por parte das autoridades tributárias do país importador.

Outro aspecto extremamente grave é o *with holding tax*, ou seja, o imposto de renda sobre as remessas de juros.

O Brasil, infelizmente, não tem acordo de bitributação com todos os países do Mundo. *Aliás, o Brasil nem tem acordo com os principais países desenvolvidos.*

Essa situação ou cria-nos o risco de tributação ou então aumenta o custo para o comprador. Isto porque há também diferença de legislação. Alguns países consideram como contribuinte quem recebe os juros; e outros, quem paga os juros. Este é outro aspecto que também deve ser verificado de antemão.

Execução das garantias — É preciso analisar a lei local sobre a execução de uma garantia.

Por exemplo, tenho a hipoteca de um avião na Papua Nova Guiné. Como a lei local prevê a minha possibilidade de executar aquela hipoteca, no caso de mora do cliente? Isto então tem que ser analisado a nível do contrato de venda.

Um problema que não é sério para nós, mas que começa a ter alguma expressão, é a cobrança de devedores em mora.

O Brasil infelizmente ainda não tem um sistema a nível governamental — Banco Central ou CACEX — que disponha sobre o aspecto de cobrança. Os exportadores hoje têm de se virar praticamente sozinhos. É uma dificuldade administrativa extremamente complexa.

A responsabilidade civil sobre o produto constitui outro aspecto relevante que representa problema da maior gravidade para o exportador de bens. Não me refiro somente a aviões, mas aos bens de uso por terceiros como matéria-prima básica.

No Brasil, não temos o costume de tratar desse problema. A jurisprudência brasileira ainda não adotou, e não tem aplicado, a teoria da culpa objetiva. Esta responsabiliza o fabricante, independentemente da existência de culpa do mesmo. Os tribunais dos países mais desenvolvidos, principalmente os Estados Unidos, Canadá e México, aplicam regularmente a teoria da culpa objetiva.

É necessário, portanto, a proteção do exportador mediante um seguro específico, muito complexo e pouco conhecido, até alguns anos atrás, por nossas companhias seguradoras e pelo próprio IRB. O custo do prêmio depende de medidas legais e técnicas próprias da empresa. O custo do prêmio tem ligação com a organização interna da empresa, no que se refere a controle de qualidade, inclusive o chamado controle de qualidade legal, pois ele envolve não só os aspectos técnicos como também os aspectos legais.

O valor do prêmio — Para os Senhores terem uma idéia, a EMBRAER pagou, neste ano, 1 milhão de dólares, que cobrem uma apólice de 20 milhões de dólares por sinistro. Um seguro bastante caro, mas absolutamente necessário.

Na parte de publicidade e promoção, chamaria a atenção para os aspectos de propaganda falsa ou enganosa. É necessário que a empresa tome cuidado ao fazer publicidade ou ao enviar seus catálogos para o exterior, pois a legislação de alguns países é muito restrita nesta matéria.

Contratação de agências de propaganda — Experimentamos a contratação de agências de publicidade no exterior. Chegamos à conclusão de que era melhor contratar uma boa agência de

propaganda brasileira para cuidar da publicidade no exterior. Ela, então, cuida do relacionamento com outras agências, movida também pelos aspectos legais envolvidos.

Finalmente, a proteção de marcas, aspecto legal que as empresas devem cuidar por meio de seus departamentos jurídicos, principalmente no exterior.

Como conclusão, faria aqui algumas sugestões para debate, para estudo deste Seminário, e que são fruto da nossa experiência.

Como primeira sugestão, a empresa deve estruturar uma boa assessoria jurídica própria, a fim de se lançar no mercado internacional. Se ela não dispor de um assessoramento jurídico e se seu volume de exportação não se justificar economicamente, a empresa deveria contratar uma assessoria jurídica. Pois é fundamental um embasamento jurídico para enfrentar o mundo do comércio exterior.

Outra sugestão nossa refere-se à contratação de assessoria legal no exterior. É da mais alta importância. Disponho aqui de dados que demonstram que é de custo extremamente baixo, e de que vale a pena.

No nosso caso, temos uma rede de escritórios de advocacia que cobrem o Mundo inteiro, desde Papua Nova-Guiné, até o Canadá, Argentina, Panamá, etc.

Isto faz com que a empresa obtenha rapidamente via telex, pareceres jurídicos. Obviamente são telex de alguns metros. No entanto, é método eficiente e vale a pena.

Para os Senhores terem uma idéia, mandei nosso Departamento Jurídico fazer as contas. A empresa despendeu, neste ano, 65 mil dólares em assistência legal no exterior. Neste ano, a empresa fez 47 contratos de venda e arrendamento, 8 contratos de representação comercial e quase 100 milhões de dólares de exportação. Gastou somente 65 mil, quantia ínfima perto do volume de negócios efetuados. O resultado está aqui. Em 6 anos de vendas no mercado externo, a empresa nunca foi acionada judicialmente.

Todos estes cuidados nos têm proporcionado uma atuação adequada no comércio exterior."

## EXPERIÊNCIA DA METAL LEVE

O Dr. José Mindlin, Presidente da METAL LEVE pronunciou as seguintes palavras:

"Sou realmente ex-advogado. Empresário por acaso, não por vocação."

Como ex-advogado reivindico para esta classe um papel que lhe tem sido menor nestes últimos anos. No entanto, é um papel muito importante. Sou da geração do país dos bacharéis e tenho francamente a sensação de que o País funcionava melhor com os bacharéis do que com os economistas ou os tecnocratas.

Falar de exportação no Itamaraty é altamente gratificante, porque sua cooperação com a indústria tem sido sempre grande. O trabalho de promoção do Itamaraty tem auxiliado consideravelmente a indústria e agora essa iniciativa de cuidar de um aspecto relegado, de modo geral, a segundo plano, é da maior importância.

O título de orador principal é de uma imponência um tanto assustadora, mas eu vou realmente procurar fazer uma exposição muito informal do que foi a nossa experiência nestes anos.

Boa parte das exportações de bens tem sido feita realmente sem preocupação quanto aos aspectos jurídicos, embora estes estejam embutidos praticamente em todos os termos dos negócios: garantia de qualidade, preço, quantidade, prazo de entrega, condições de pagamento, responsabilidade civil e tudo mais.

Nesse campo, creio que o expositor anterior deu uma visão tão ampla que reduz a necessidade de eu abordar determinados temas, pois muitos dos problemas que enfrentamos são semelhantes, embora — obviamente — em escala muito menor.

Nossa empresa exporta produtos de grande padrão tecnológico. A tecnologia foi inicialmente adquirida através de contratos de assistência técnica, sempre sem qualquer limitação territorial ou restrição à exportação.

Devo confessar que nos primeiros contratos, isso se deu por sorte, mais por acaso do que por outro fator, porque na realidade, os prestadores de tecnologia e nós, como recipientes de tecnologia, não imaginávamos, na década de 50, sequer a possibilidade de exportar nossos produtos. De modo que o assunto não foi objeto de consideração por qualquer das partes e conseguimos que nenhuma restrição fosse introduzida nos contratos.

Daí por diante, no entanto, a inexistência de qualquer cláusula restritiva, foi deliberadamente *exigida por nós.*

Nesses contratos todos os aspectos jurídicos foram importantes, como foram importantes os contratos de fornecimento no mercado interno, que nos deram experiência quando tivemos de negociar no exterior.

A grande dificuldade inicial no próprio mercado interno foi a falta de confiança na qualidade e desempenho do produto nacional, mas por termos vencido essa dificuldade, decidimos buscar também o mercado externo.

O primeiro cuidado foi uma prospecção dos países que seriam mercados potenciais. Isto em 1962, quando achávamos que a América Latina seria o único mercado possível. Foi engano de nossa parte. A América Latina veio a se tornar mais tarde um mercado importante e atraente, mas nem de longe se pode falar dos países latino-americanos como o mercado mais importante para os nossos produtos industrializados.

A importância de pesquisar os mercados é muito grande. No entanto, talvez de importância ainda maior é conhecer a legislação de cada país no campo fiscal, cambial e tarifário, usos e costumes comerciais, restrições eventuais ou requisitos específicos quanto a determinados produtos, etc.

Atendemos isto a duras penas. Talvez por não termos consultado, em tempo hábil, um bom escritório de advocacia norte-americano, quando imaginamos penetrar nesse mercado.

*Começamos a exportar realmente para a América Latina. Lá tivemos muito mais experiência* do que lucro.

Um problema jurídico que se apresentou desde logo, foi o dos atrasos ou da falta de pagamento.

Havia dificuldade de cobrança, porque, além da impontualidade dos clientes, havia a impontualidade dos próprios países que, muitas vezes, recebiam dos clientes o pagamento em moeda local, sem fazer a transferência.

Estou me referindo ao início da década de 60. Naturalmente não vou insistir muito nesse aspecto, porque naquela época o Brasil também tinha telhado de vidro. Acontecia coisa semelhante nos pagamentos que devíamos fazer ao exterior. Depositávamos cruzeiros no Banco do Brasil e os países estrangeiros, os nossos credores, reclamavam os pagamentos com grande insistência. Mas isso foi um fato excepcional na vida brasileira, porque, realmente, temos uma tradição de cumprimento de compromissos de que nos podemos orgulhar.

De modo geral, nas nossas exportações, salvo poucas exceções, não havia restrições à entrada de nossos produtos. Havia pouco respeito por parte dos compradores às obrigações contratuais, pedidos eram cancelados sumariamente e, além disso, não havia vantagens especiais, nunca tendo sido possível qualquer negociação de autopeças na ALALC.

Creio que esses foram os primeiros contatos que tive com meu amigo Paulo Tarso, quando Delegado Permanente na ALALC, e depois com meu amigo Maury Gurgel Valente.

Realmente, uma negociação nunca foi possível. Tivemos muitos contatos, conversas intermináveis, mas nada de concreto.

A primeira dificuldade real, com a qual nos deparamos, foi na tentativa de exportar pistões de aviação para os Estados Unidos. A tal falta de prospecção é que nos trouxe os primeiros problemas.

Havia proibição dos Estados Unidos, desconhecida para nós, de uso de qualquer peça de avião não aprovada pela Federal Aviation Administration, mais conhecida como FAA, da qual a EMBRAER tem, então, uma vasta experiência.

Desde o licenciamento para a fabricação no Brasil, sem restrição à esportação, até a exportação propriamente dita.

Uma grande fábrica americana impedia as empresas brasileiras de aviação de usar peças que não fossem genuínas, isto é, exportadas por ela, sob pena de perderem a garantia dos motores. Nossas peças não podiam ser vendidas às companhias brasileiras. No entanto, a escassez cambial e alguns casos de precariedade da garantia, além de testes aplicados pelo Ministério da Aeronáutica nas nossas peças, com resultados absolutamente positivos, levaram as companhias nacionais ao uso de nossas peças no Brasil.

Isto, finalmente, resultou num acordo de assistência, que nos interessava, para conhecer o desenvolvimento e os novos métodos de controle de qualidade ou as modificações introduzidas no produto, levando-nos às primeiras tentativas de exportação.

Surgiu, então, o obstáculo da FAA, que se recusava a inspecionar qualquer fábrica no exterior. A FAA se considerava limitada à obrigação de inspecionar nos Estados Unidos. No exterior a inspeção era feita por entidades locais, através de um acordo bilateral, vigente em vários países industrializados, mas que foi recusado para o Brasil, por não termos indústria aeronáutica e por se tratar de uma única peça.

Durante dois anos foram feitas inúmeras viagens aos Estados Unidos, contatos com a FAA, com o Departamento de Estado, com o Departamento de Comércio, em que procurávamos mostrar que, apesar de essa não ser a intenção do governo americano, resultava na reserva de mercado para produtores americanos, quando eles estavam procurando estimular o desenvolvimento tecnológico de países como o nosso. No momento em que esse desenvolvimento se tinha verificado, chocávamos com uma barreira intransponível.

Finalmente conseguimos a primeira inspeção, realizada em 1966, com a visita de dois engenheiros resultando na elaboração de um manual de controle de qualidade. De lá para cá, temos uma inspeção semestral sistemática, com renovação do certificado.

Tivemos até a satisfação de ter a nossa empresa recomendada pela FAA a dois outros fabricantes de motores de avião americanos, que até hoje usam os nossos produtos.

De modo que os aviões executivos americanos voam com pistão brasileiro.

Daí partimos também para a ampliação de nossas exportações, tentando fornecer equipamento original a grandes empresas norte-americanas. Esta foi outra tarefa insana, com contatos infrutíferos de 63 a 72, mas afinal gratificante.

Finalmente, em novembro de 1972, foi admitida a hipótese de aceitarem nosso fornecimento de equipamento original. No entanto, o contrato só foi assinado em novembro de 1975.

Foram discussões contratuais prolongadíssimas, dessa vez com assistência, não só de advogados brasileiros domo de advogados americanos. Versaram sobre garantia de fornecimento — garantia de compra exigida pela compradora — exigida por nós, ao menos para assegurar a amortização dos investimentos necessários.

Discutiram-se os problemas de qualidade, assistência técnica e foi exigida a residência permanente de um engenheiro nosso nos Estados Unidos, para atender a problemas técnicos eventuais. Foram discutidos critérios de reajuste de preços e proteção de patentes — a compradora não queria assumir nenhuma responsabilidade por eventual infração de direitos de patente. Exigiam que criássemos um setor de pesquisa e desenvolvimento, para podermos desenvolver projetos de produtos de que elas necessitassem, exigência, aliás, que coincidia inteiramente com nosso interesse de criação de um setor como este, que está em pleno funcionamento na Metaleve. Houve também troca de informações técnicas e visitas mútuas.

Estabeleceu-se, no fim, um relacionamento informal excelente.

Devo dizer que, do ponto de vista contratual, me parece que as cláusulas em favor do importador nos obrigam totalmente; mas as cláusulas em favor do exportador brasileiro, no mais das vezes, têm mais valor teórico do que efeito prático, porque, em última análise, prevalece a situação real do mercado.

Forçar um grande comprador estrangeiro a cumprir uma obrigação contratual de recebimento de uma partida de peças não é difícil. O comprador cumprirá o seu contrato, mas

procurará outro fornecedor. Realmente não existe uma vantagem prática de insistir nesse campo. O importante é procurar manter um contato pessoal, cordial e permanente.

No nosso caso ainda não houve o problema de direitos compensatórios, mas é uma ameaça pendente. Chegou a haver uma reclamação de um produtor de segunda linha, mas julgada improcedente.

Outros problemas de exportação de bens que às vezes enfrentamos, são proibições gerais ou parciais, em virtude de produção interna ou de regulamentos internos como barreiras não tarifárias, licença de exportação, arbítrio da autoridade. Casos recentes, o mexicano e o argentino.

Também ocorre, no caso de exportação para o Oriente Médio, o boicote a firmas brasileiras. A EMBRAER mencionou que foi excluída de uma concorrência, possivelmente por motivos dessa natureza. Firmas brasileiras consideradas judaicas ou que negociam com Israel.

É um problema diplomático, para o qual — me parece — seria importante a atenção do Itamarati, em manter o Brasil e as firmas brasileiras fora dos conflitos externos, dada uma posição de neutralidade que existe no Brasil.

Em resumo, vejo o problema de três níveis:

1º — legislação do país importador; restrições à importação; licenças prévias; canais distribuidores; concordatas; falências; dificuldades de balanço de pagamentos; acusações de *dumping* e *lobby*, não só de produtores como de importadores de outras áreas, é uma coisa que ocorre freqüentemente.

2º — cuidados que devem existir na contratação: legislação aplicável; foro competente; arbitragem; moeda; cobrança; responsabilidade civil; informações quanto a crédito que merecem os compradores — nisto, aliás, o Itamaraty ajuda bastante. Do ponto de vista interno: legislação brasileira, que é muito casuística e tem uma preocupação geralmente de tendência fiscal e controladora, em vez de promocional.

Mas, é um campo que escapa ao tema deste Encontro. Portanto, sobre ele não vou alongar-me.

Como vêem os Senhores, problemas existem, mas eles podem ser enfrentados e, de todo modo, o esforço vale a pena."

Seguiram-se as exposições dos outros participantes que responderam a numerosas perguntas do auditório.

## EXPORTAÇÃO DE SERVIÇOS

No 2º Painel sobre Exportação de Serviços fizeram exposições o Dr. Eduardo Grebler, da Mendes Júnior e o Dr. Fernando Costa Pereira, Presidente da Protecno — Consultoria e Planejamento.

Seguiram-se exposições de participantes nacionais e estrangeiros.

## ACESSO AO FINANCIAMENTO

O expositor principal do 3º Painel foi o Dr. Carlos Augusto da Silveira Lobo, professor de Direito Comercial, participando como debatedores José Inácio Cortelazzi Franco, o Dr. Eric dos Santos Jordão, o Dr. Alberto Venâncio Filho, o Dr. Breno Bello de Almeida Neves, o Dr. Cleantho de Paiva Leite e o Dr. José Francisco de Paes Landim.

Foi a seguinte a exposição do Dr. Carlos Augusto da Silveira Lobo:

"O empresário brasileiro, no que se refere ao financiamento de suas exportações, conta basicamente, com as linhas de créditos que lhe são oferecidas pelos bancos do país, com recursos do FINEP e de outros programas e fundos dedicados, pelo Banco Central do Brasil, ao fomento das exportações brasileiras.

O enfoque geral do nosso Seminário se refere aos aspectos jurídico-legais das negociações em comércio exterior. Não parece ser cabível, assim, analisar especificamente o financiamento das exportações brasileiras, até porque, de um modo geral, tal financiamento se assenta nas rotinas e padrões do mercado financeiro interno, tratando-se, portanto, de negociações internas.

Por tais motivos propomos que o nosso debate se focalize nos créditos oferecidos pelas fontes de financiamento externo, mesmo que nem sempre utilizáveis, especificamente, no financiamento das exportações.

O exame das fontes externas e dos seus métodos será muito mais útil até para aqueles que têm interesse exclusivo e específico nos problemas que as exportações apresentam.

No mínimo, tal exame ajudará ao exportador, que é um empresário voltado para o cenário internacional, a centralizar e compreender esse cenário, com a vantagem de analisar justamente o setor no qual prevalece um alto padrão de sofisticação profissional, ao qual deverá associar-se todo aquele que pretenda ingressar com êxito no comércio exterior.

Proponho, assim, que limitemos o nosso debate ao mercado financeiro internacional, dividindo-o em três partes.

Na primeira parte estudemos as características e o *modus operandi* das fontes de financiamento externo. Na segunda, cabe discutir a regulamentação brasileira interna dos financiamentos externos que ingressam no país. Em terceiro lugar, examinaremos a estrutura básica de um modelo de contrato internacional de empréstimo, procurando esclarecer o significado, o fundamento de suas cláusulas mais significativas e importantes.

Se houver tempo e se houver ainda fôlego para debater, poderemos abordar alguns problemas de convivência entre o Direito positivo brasileiro e certas cláusulas usuais em tais contratos internacionais, que, como se sabe, são inspirados pelo Direito Anglo-saxão.

Quanto à primeira parte de nosso debate, referente às fontes de financiamento externo, destacaria para exame, em primeiro lugar, os bancos internacionais de fomento, que concedem créditos a longo prazo, geralmente a juros fixos, vinculados à realização de um projeto. São exemplos marcantes desse tipo de entidade financeira o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Em segundo lugar, aparecem as entidades e programas dedicados ao financiamento são vinculados à importação ou à exportação de bens e serviços determinados. Exemplos são os créditos usualmente concedidos pelos EXIMBANKS e seus agentes nos Estados Unidos, Japão e outros países.

Da mesma natureza são os financiamentos de vendas oferecidos pelos próprios fornecedores estrangeiros, certamente repassando financiamentos que lhes são concedidos de acordo com o programa de incentivo às exportações dos seus países.

Em terceiro lugar, cabe debater o mercado de eurodólar, hoje a principal fonte de financiamento externo disponível às empresas brasileiras. O estudo desse mercado financeiro é interessantíssimo e serve para explicar muitas das cláusulas dos respectivos contratos de financiamento com que nós, os advogados, nos deparamos; não sem bastante surpresa, quando as examinamos pela primeira vez.

Adotemos, a bem da simplicidade, a designação comum de eurodólar ao debater este problema dos petrodólares, das eurodivisas e todas as demais divisas da mesma origem e natureza que alimentam esse mercado.

Há ainda, por fim, a mencionar, o lançamento de valores mobiliários no exterior, como bônus, debêntures, que têm sido utilizados com grande sucesso por algumas de nossas sociedades de economia mista. Salvo melhor juízo, talvez não fossem objeto de debate muito extenso, porque esta é uma fonte somente acessível a poucas empresas de grande porte e que, de um modo geral, deverão contar com a garantia do Tesouro Nacional.

No que diz respeito aos financiamentos de projetos, que constituem a primeira parte do nosso debate, segundo proporia, creio ser válido ressaltar a importância do estudo e do exame dos projetos de viabilidade.

Os projetos de viabilidade constituem a ferramenta básica da negociação desse tipo de financiamento. Infelizmente, em nossas faculdades de Direito, salvo raríssimas exceções, não se ministram noções de economia interna de empresa; e os advogados brasileiros, ao ingressarem no cenário das negociações internacionais, sentem, muitas vezes, dificuldade em compreender um projeto de viabilidade ao ponto de poder utilizá-lo adequadamente como fonte de dados e de informações indispensáveis para o seu raciocínio jurídico.

No que se refere aos financiamentos vinculados à importação de bens e serviços de outros países, o exame das condições e dos mecanismos adotados poderá fornecer valiosos modelos a copiar.

O mercado do eurodólar é hoje a grande cornucópia, fonte aparentemente inesgotável de financiamentos externos a que o Brasil tem um amplo acesso, somente limitado pela sua capacidade de endividamento. Os eurodólares não são moeda papel nem metálica. Ninguém nunca viu nem pegou o eurodólar. Convencionou-se chamar de mercado de eurodólar o mercado financeiro constituído por divisas fortes, não somente o dólar americano como também o marco alemão, o franco suíço e qualquer outra moeda forte, auferidas por residentes em países exportadores, com alentado saldo positivo em suas balanças de pagamento. Essas divisas não chegam a ingressar nas economias desses países exportadores, sendo depositadas em bancos internacionais fora dos Estados Unidos da América.

Dir-se-ia, para ilustrar, que são divisas apátridas. Os depósitos são efetuados a prazo fixo de 3 a 6 meses e ficam rolando mediante negociações e renovações sucessivas. Os bancos depositários repassam tais recursos emprestando a médio ou a longo prazo, principalmente aos países em desenvolvimento que sempre estão sequiosos de divisas. Os repasses, naturalmente, são feitos a taxas de juros variáveis, em função das taxas que o banco operador está no mesmo período oferecendo aos depositantes. É a *libor* tão mencionada no campo internacional.

A título de remuneração pela operação e em contraprestação pelo risco que assumem, os bancos cobram uma percentagem adicional à *libor*, que se chama *spread*.

Por falar em risco, registre-se, também, que é prática usual os bancos formarem consórcios ou sindicatos em relação a cada operação de mútuo, visando com isso distribuir ao máximo entre muitos mutuários, em muitos países, o risco do bolo de eurodólares repassados.

Ingressemos, então, na segunda parte dos nossos debates relativa à regulamentação brasileira incidente sobre os financiamentos internacionais ingressados no País. O mecanismo de controle do Banco Central é expedito e simples. Pouco ou nenhum reparo, na verdade, mereceria do nosso querido Ministro Beltrão.

O Banco Central aprova as condições do empréstimo, constata o efetivo ingresso das divisas mutuadas ou do bem financiado e expede um certificado. Munido desse certificado, o mutuário está habilitado, automaticamente, a adquirir no momento próprio, em qualquer banco de sua escolha e autorizado a operar em câmbio, as divisas para remeter os pagamentos de principal ou juros e outras despesas aprovadas.

Para efeito de análise, sob a ótica do Banco Central, as operações de crédito se classificariam em dois tipos básicos: os empréstimos em moeda e as importações financiadas. Os nomes dizem tudo, nem é preciso explicar. Nos empréstimos em moeda ingressam divisas, ingressa *cash*, nas importações financiadas ingressam bens ou serviços cujo pagamento é deferido de acordo com as condições de financiamento.

Os empréstimos em moeda só podem ser contratados com prazo de amortização mínimo de 8 anos, num período de carência de 30 meses. A administração da dívida externa do país, como um todo, exige a permanência por longo prazo das divisas ingressadas.

Ora, se nós pensarmos exclusivamente em empresas comerciais e industriais negociando diretamente empréstimos externos com banqueiros internacionais, a coisa ficaria muito difícil senão inviável.

Raramente uma empresa se interessaria em endividar-se por longo prazo, 8 anos no mínimo, e por esse longo prazo correr o risco das variações cambiais. Esse problema foi resolvido brilhantemente pela Resolução n.º 432, do Conselho Monetário Nacional, mediante a qual, a

qualquer tempo, o Banco Central está à disposição das empresas mutuárias para bancar o seu débito em moeda estrangeira. Podem as empresas mutuárias depositar os cruzeiros equivalentes ao seu débito, no todo ou em parte, no Banco Central, ficando tais depósitos sujeitos à variação cambial correspondente à moeda estrangeira no débito, mais os juros e despesas financeiras previstas no respectivo contrato. Naturalmente, os recursos assim depositados são reciclados no mercado financeiro interno, mediante as mesmas condições, permanecendo no país.

Maior flexibilidade ainda é obtida mediante o mecanismo da Resolução n.º 63. Aí quem se endivida no exterior são os Bancos brasileiros, obviamente observando o prazo de amortização mínimo de 8 anos estabelecido na regra geral. O banco mutuário é autorizado, então, a repassar os recursos assim obtidos, a seu critério, pulverizando-os e disseminando-os no mercado interno, mediante as célebres operações da Resolução n.º 63. Trata-se de contratos de empréstimos entre os bancos brasileiros e seus clientes, com prazo não inferior a três meses e condições correspondentes às estabelecidas no contrato de empréstimo com o credor no exterior, inclusive subordinando-se a imposição mutuada à conversão, segundo a avaliação da taxa de conversão da moeda do crédito externo.

Ainda no que se refere aos empréstimos em moeda, deve-se registrar que há um mecanismo para amortecer eventuais efeitos inflacionários e súbitas trocas de moedas estrangeiras mutuadas por cruzeiros.

A Resolução n.º 595, do Banco Central, determina a retenção das divisas ingressadas no País, que ficam depositadas nas mesmas condições da Resolução n.º 432, há pouco aludida, para serem liberados, parceladamente, os cruzeiros respectivos, ingressando no mercado interno dentro do prazo de 120 dias.

No que se refere às importações financiadas, a FIRCE e o Banco Central se coordenam com a CACEX, e esta autoriza a importação, ao passo que os dois primeiros aprovam as condições de financiamento.

Considera-se financiamento, para esse efeito, as importações cujo pagamento é deferido por prazo superior a dois anos. E deverá a parte financiada abranger pelo menos 80% do valor da importação, permitindo-se, portanto, um *down payment*, ou seja, um pagamento antes do embarque do equipamento, do bem ou do serviço, de no máximo 20%.

O prazo de amortização será no mínimo de 3 e no máximo de 8 anos, conforme o valor da importação e o período de carência de no mínimo 6 meses.

Ainda na parte referente à regulamentação brasileira dos financiamentos externos, cumpre examinar os problemas referentes à tributação. Os juros e outras despesas são sujeitos ao imposto de renda na fonte para residentes no exterior, no momento em que são creditados, à razão de 25%. Essa alíquota se reduz, em regra, para 15% nos casos de juros e outras despesas creditadas a residentes de países com os quais o Brasil mantenha acordo de bitributação. Cumpre ressaltar, ainda, que é comuníssimo inserir nos contratos cláusulas transferindo o ônus do imposto para o mutuário, e neste caso adota-se a chamada taxa prática.

O Decreto-Lei n.º 1215 concede isenção aos juros pagos em função de financiamentos a prazo mínimo de 10 anos para projetos considerados prioritários para a economia nacional.

Existe ainda um benefício fiscal de geral aplicação a todos os juros creditados a residentes no exterior. Trata-se de um crédito em dinheiro, verdadeira devolução automática, que se recebe no próprio banco em que se recolhe o imposto de renda descontado na fonte, que hoje está em 40% do imposto retido. Essa devolução se faz em favor da fonte, isto é, beneficia o mutuário brasileiro, mesmo que o credor tenha transferido para ele o ônus do imposto.

Agora chegamos à terceira parte do nosso debate relativa à estrutura de um contrato de empréstimo internacional e ao exame de suas cláusulas usuais mais significativas.

Ao examinarmos um contrato internacional deparamos, desde logo, com um elenco de definições de termos a serem utilizados no contrato. Desse modo, atos e situações definidos se tornam como que nomes próprios e têm significado preciso, sempre que aparecerem no texto com letras iniciais maiúsculas.

Procura-se, dessa maneira, fixar o sentido dos termos, evitando equívocos e impresições que certamente viciariam as interpretações em países estranhos e por juízes ou árbitros pouco *afeitos à língua contratual. As definições servem também para resumir nomes longos* e evitar a repetição de descrições e de situações a que freqüentemente se faz referência.

Praticamente todos os contratos internacionais adotam a fórmula de prever no instrumento contratual apenas a obrigação de o credor desembolsar a importância mutuada e do devedor de sacá-la, após o implemento de determinadas condições suspensivas. O mútuo, propriamente dito, tal como o entendemos, com a entrega da importância mutuada ao devedor pelo credor, só ocorre posteriormente, após se terem verificado o conhecimento das condições suspensivas.

As condições suspensivas a que aludimos são as chamadas condições precedentes. Geralmente são previstas, como condições precedentes, as provas documentais; são documentos que evidenciam que as obrigações assumidas no instrumento contratual são legalmente válidas e poderão ser exigidas pelo credor, porque o devedor tem sanidade para assumir as obrigações, porque foi bem representado no contrato, porque obteve todas *as autorizações e aprovações* necessárias para endividar-se na forma prevista e não há violação de obrigação legal ou contratual ao se assinar o contrato referido.

São também previstas como condições precedentes, se for o caso, a emissão e entrega ao credor da nota promissória, a assinatura do acordo de garantia e a apresentação de uma opinião legal de advogados independentes certificando-se do preenchimento das condições precedentes.

Verificados o implemento das condições precedentes, ocorre o chamado *closing*, ou seja, o fechamento do negócio. O *closing* é marcado sempre para determinado dia, hora e local, onde se reúnem os representantes das partes, cabendo, então, ao representante do mutuário entregar ao credor toda a documentação que evidencia o implemento das condições precedentes. Se essa documentação for considerada satisfatória haverá a liberação imediata dos recursos sacados; *consumando-se o mútuo.*

As *representations and warranties,* as representações e garantias, constituem uma seção do contrato em que se consignam as declarações do devedor nas quais o credor se fundamentou para decidir conceder-lhe o crédito. São declarações de fato que o devedor garante corresponderem à verdade, e que são registradas por terem sido causa do induzimento ao credor a conceder o crédito. Entre as *representations and warranties* mais importantes, vale citar as que asseguram que as demonstrações financeiras exibidas ao credor refletem adequadamente a situação patrimonial do devedor.

Também se citariam aquelas em que o patrimônio do devedor não está ameaçado por reivindicações de terceiros, e aquelas em que o devedor não tem pendentes débitos mais privilegiados do que aquele que será o objeto do contrato. É de se salientar que, por motivos óbvios, *uma condição precedente que nunca deve faltar em um contrato é a de que as representations and warranties,* feitas na data da assinatura, ainda estão prevalecendo na data do *closing*.

Os *Covenants* são outra seção importante dos contratos em exame e têm por objetivo manter, sem mudanças radicais, durante toda a vida do empréstimo, as situações de fato declaradas nas *representations and warranties* especialmente a situação financeira e patrimonial.

Os *Covenants* podem ser afirmativos ou negativos, conforme traduzam obrigações de fazer ou não fazer. São exemplos de *covenants* positivos, as obrigações de segurar os bens mais importantes do ativo; pagar os impostos e dívidas líquidas e certas no vencimento; fornecer periodicamente informações sobre a situação financeira da empresa encaminhando cópias de balanços, balancetes e outros demonstrativos; submeter-se a auditoria independente.

Os *covenants* negativos, de um modo geral, proíbem a prática, sem o prévio e expresso *consentimento do credor, de atos que importem em risco de diminuição do índice de solvência* ou de liquidez do devedor, como, por exemplo, a venda ou oneração de determinados artigos mais importantes; a contratação de débitos acima de limites preestabelecidos; a concessão de garantias reais ou outros privilégios a outros créditos que não os do objeto do contrato; a distribuição de dividendos que venha a afetar índices patrimoniais e de liquidez predeterminados no contrato.

Aliás, na negociação desse *covenant* relatívo à distribuição de dividendos, se centra, muitas vezes, a discussão sobre os assuntos mais sofisticados e mais difíceis de uma negociação. A não observância dos *covenants* pode constituir causa de vencimento antecipado da dívida, por inteiro, acrescida de penalidade, subordinada ou não a aviso prévio do credor.

Por fim, uma breve referência aos documentos acessórios aos contratos de empréstimos, apenas como chamada para os debates futuros.

As notas promissórias, que acompanham os contratos internacionais, são papéis que praticamente reproduzem as cláusulas e condições mais importantes do contrato. Não correspondem, evidentemente, à nossa nota promissória, título cambial que nos países anglo-saxões melhor se classificariam entre as *negotiable instruments*. Geralmente, o credor, nesse tipo de contrato a longo prazo, não tem em mira uma circulação rapidíssima do papel, que ele chama de nota promissória, pois exigiria a sua característica de instrumento negociável, além de suas características cambiais tal como as conhecemos no nosso país.

A meu ver, entretanto, se aplicável a lei brasileira a tais papéis, eles seriam, pelo menos, títulos executivos extrajudiciais, embora o assunto possa merecer bastante debate; e não são passíveis de transferência cambial, mas são transferíveis mediante cessão de crédito.

Os acordos de garantia — e aqui me referiria especificamente às garantias fidejussórias, já que as garantias reais, em princípio, serão feitas, negociadas e formuladas de acordo com a lei brasileira e as nossas práticas usuais — criaram uma obrigação comercial solidária da natureza da fiança comercial, sem benefício da ordem, mas talvez não independente, como seria o aval, da obrigação garantida. Embora, quase sempre, dos termos dos acordos de garantia constem cláusulas referentes à autonomia da mesma.

É uma opinião legal e um documento que aparece quase sempre adrede ao contrato, formulado por advogados independentes ou por advogados internos do credor ou do devedor, e não deve ser encarada como um parecer, segundo as nossas práticas usuais. O que é importante, numa opinião legal, é a conclusão e não a exposição dos fundamentos. Vale a declaração autorizada pela responsabilidade profissional do signatário. A fundamentação, salvo casos excepcionais, nem mesmo consta ou precisa constar da opinião legal.

Eis aí, senhores, um rapidíssimo esboço do que eu entenderia como possível objeto dos nosso debates. Evidentemente, o tempo não permite um aprofundamento nesta palestra, mas, entretanto, o objetivo do orador é apenas suscitar temas para que o Seminário se enriqueça com os debates e as idéias que os senhores participantes e os senhores debatedores trarão a exame."

Durante os debates foram mencionados os vários problemas relacionados com o acesso do Brasil às fontes de financiamento quer para a exportação de bens quer para a exportação de serviços. Foi destacada a importância de mobilização de recursos do Banco Internacional, dos bancos regionais de desenvolvimento da África e da Ásia e dos bancos que estão sendo organizados pelos países árabes.

## IV — JOINT VENTURES

No 4º Painel o expositor principal foi o Dr. Luis Olavo Baptista. Seguiram-se como expositores o Dr. Vernon Vig e debatedores o Dr. Oscar Pereira Filho, Dr. Maurício de Andrade Ramos, Dr. Celso Lafer, Dr. Hélio Dias de Moura, Dr. Hermes Marcelo Huck, Dra. Samia Kosheri Rashed, Donald Santarelli e Tai Tsuchiya.

O Dr. Luis Olavo Baptista fez a seguinte exposição:

"Creio que é na *joint-venture* que o moderno advogado internacional ou o moderno advogado de empresa tem oportunidade de dar a dimensão de seus conhecimentos e do seu preparo.

A elaboração de uma *joint-venture* é uma atividade extremamente complexa, que exige liberdade e criatividade daqueles que nela participam. Além, evidentemente, de uma capacidade negocial.

A *joint-venture* é uma criação da prática advogatícia norte-americana.

A primeira *joint-venture* de que se tem notícia teria sido celebrada entre várias companhias que exploravam um terminal ferroviário no sul dos Estados Unidos e que resolveram reunir-se nesse terminal ferroviário, explorando serviços em comum.

Foi dentro do Direito Privado que a *joint-venture* adquiriu sua maior dimensão.

No entanto, ao transportar-se para a prática internacional, a *joint-venture* passou a ter influências nítidas do Direito Público.

Existem *joint-ventures* entre Estados - Itaipu é um excelente exemplo de *joint-venture* entre países, como é também o Aeroporto Balli House, o Túnel do Monte Branco e vários outros exemplos. Existe um sem número de *joint-ventures* celebradas entre Estados e particulares.

Em todos esses tipos de *joint-ventures*, as celebradas entre Estados e particulares, aquelas entre países e aquelas entre pessoas privadas, tem havido, quase sempre, um *iter* que é o mesmo. Começa-se pelo processo que poderíamos assemelhar ao namoro — a criação da *joint-venture;* depois, a cerimônia de casamento; e, finalmente, temos o problema do divórcio.

E, dentro desse *iter*, examinaremos, em primeiro lugar, a criação da *joint-venture*. Os motivos declarados dos participantes das *joint-ventures* cobrem apenas uma parte das explicações totais. Esta afirmação é de Wolfgand Friedmann, que foi um dos grandes estudiosos do tema.

Na verdade, existem motivações econômicas e psicológicas, imposições da realidade e até mesmo aspectos políticos, raciais e religiosos que contribuem, de alguma forma, para delinear o perfil da *joint-venture,* sua existência ou inexistência. Na escolha do país, esses fatores conduzem, consciente ou inconscientemente, à escolha do sócio naquele determinado país. Então, num primeiro *approach*, os motivos poderiam ser divididos entre específicos e não específicos.

Os motivos específicos são aquelas vantagens conscientes, esperadas e declaradas dos *co-ventures*, dos participantes das *joint-ventures*. Os motivos não específicos seriam aquelas condições econômicas e negociais não vinculadas ao fato de o investimento ser ou não uma *joint-venture*, vantagens que decorreriam do próprio clima de negócios daquele determinado país ou daquele determinado mercado.

Numa ordem decrescente de vantagens apontadas num *survey* feito pelo Professor Lawrence Franck, de Harvard, os participantes de *joint-ventures* diziam que lhes interessavam o conhecimento geral, local, da vida do país, a existência de um pessoal administrativo superior ou especializado, pessoal especializado em *marketing,* melhor acesso ao mercado em comparação com subsidiárias, contribuições de capital, acesso a matérias-primas, capacidade de produção de pesquisa e desenvolvimento.

De outro lado, não declarados entre esses motivos, mas procurados pelos advogados, estão os problemas das garantias jurídicas do investimento, dos privilégios relativos à tributação, à repatriação do capital, aos lucros e um aspecto extremamente controvertido, mas existente em diversos países: o problema de concessão de funcionamento a outras empresas concorrentes ou a negativa dessa concessão — a criação da chamada reserva de mercado.

Em geral, os países hospedeiros de *joint-ventures* não são países em desenvolvimento. São também países desenvolvidos. Buscam, em primeiro lugar, a integração da *joint-ventures* no seu plano de desenvolvimento nacional. Isto é extremamente nítido nas *joint-ventures* feitas com diversos países da área socialista. Por exemplo, a *Data Control* teve uma *joint-venture* celebrada com a Romênia, que foi considerada extremamente importante dentro do COMECON, com a introdução de técnicas modernas de computação. Outro exemplo: a Iugoslávia, que queria desenvolver uma indústria turística, desenvolver *joint-ventures* com diversas empresas hoteleiras. Isto pode-se mostrar menos nítido nos planos de desenvolvimento de países da área de mercado livre, em que o regime não é socialista, mas em que há uma intervenção do Estado, que é o caso de países em desenvolvimento, como o Brasil.

Finalmente vamos encontrar outros motivos menos importantes, mas também ligados a uma política do Estado: aumento de exportações; substituição de importações; treinamento de mão-de-obra; contribuições em capital e bens; acesso às fontes produtoras de novas técnicas de

pesquisa; transferências de tecnologia e *know-how;* e, por último, finalidades sócio-econômicas. Por exemplo: a região de Salerno, na Itália, e toda a parte da biqueira da bota italiana, neste momento, têm um plano especial que permite *joint-ventures* com empresas locais para criação de novos empregos e reconstituição da indústria local. Estas finalidades são também atendidas.

Tivemos aqui no Brasil um caso igualmente interessante, da *joint-venture* do chamado tripé do pólo petroquímico, em que concorrem investidores estrangeiros, nacionais e o monopólio estatal do petróleo.

Todos esses fatores levam a que a *joint-venture* seja considerada pelos diversos Estados e pelas pessoas que nelas participam, como um fator de equilíbrio, que justifica e viabiliza uma certa interdependência, uma certa internacionalização e integração de economias. Eu disse uma certa, porque isto se opera entre determinados setores e a *joint venture* — lembramos muito bem o exemplo dos casamentos — está fadada, muitas vezes, a um insucesso matrimonial, por incompatibilidade de gênios ou outros motivos também comuns.

As atitudes contra as *joint-ventures* muitas vezes têm partido e partem de empresas que foram classificadas como *product concentrated,* isto é, empresas que unem a uma concentração da produção de determinados produtos, também uma política de gestão centralizada e amarrada. Elas não podem permitir a existência, em determinado local, de uma empresa que participe do grupo e que tome decisões independentes e que tenha atitudes independentes em relação a essa centralização de poder. A operação dessas *joint-ventures* é um obstáculo concreto à centralização de decisões e ao controle da produção.

Empresas que surgiram numa fase em que não havia essa unificação — empresas multinacionais — na medida em que chegam a essa unificação de decisões, passam a querer desfazer suas *joint-ventures.* O citado estudo de Laurence Franck dá um *survey* bastante grande desse tipo de empresa.

Dentro desse pano de fundo nasce a *joint-venture* com um acordo-base. O acordo-base ou o contrato-base é aquele que descreve o que vai ser a *joint-venture.* Ele pode começar com uma carta de intenções ou um protocolo de intenções, chega aos chamados pactos parasociais, denominação que se deu, por exemplo, na *joint-venture entre a FIAT e o Estado de Minas* Gerais, e na realidade, esse acordo-base — a expressão me parece bastante boa — é uma espécie de carta constitucional da *joint-venture.* Ele dá as linhas gerais em que a *joint-venture* vai ser criada, como vai ser dividido o poder, como ela deve atuar, quais são as contribuições de cada segmento dessa sociedade para a própria vida da *joint-venture* e define como serão as normas internas que regerão as relações entre aquela determinada sociedade, entre aqueles participantes, e até mesmo entre eles e os terceiros, isto porque, no acordo-base de uma *joint-venture,* colocam-se elementos de toda natureza, que regerão a vida da *joint-venture.*

Aí vamos encontrar os aspectos gerais e jurídicos da gestão: a gerência comercial, financeira e técnica; as questões de pessoal e também diversas questões relativas à repatriação de lucros, à reaplicação dos lucros aos reinvestimentos.

Na negociação desse acordo-base, em geral procura-se determinar quais são os limites que a legislação local do país hospedeiro dá à *joint-venture.* Em seguida, verificam-se quais são os obstáculos que a legislação do país de origem do investidor também estabelece. A partir desses dois limites é que se vai desenhar o quadro do acordo-base. Muitas vezes esses limites são um pouco infringidos, alargados ou interpretados de maneira elástica.

A determinação desses limites corre paralela com a elaboração das linhas do acordo-base, porque diversas das decisões a serem tomadas no acordo-base dependem diretamente da existência ou não, de estreiteza ou amplitude desses limites. Daí decorre a lentidão que marca a negociação de *joint-ventures.* Neste ponto a presença de um advogado local, com conhecimento bom e sólido do Direito do país, é extremamente importante para ajudar o advogado do outro país que está negociando e participando da redação da *joint-venture.*

Superado esse primeiro obstáculo, que é o da determinação dos limites e obtenção das licenças de funcionamento, passamos à redação do acordo-base. Na redação vamos encontrar esse padrão-geral, além de diversos fatores que são importantes.

Começamos pela qualificação e identificação das partes, dos objetivos de cada uma delas e dos da *joint-venture* — que são diferentes. Os objetivos da *joint-venture* são como um vetor resultante de dois outros vetores diferentes, que são a vontade de cada uma das outras partes. Já comparei, num trabalho, a *joint-venture* a um ônibus elétrico, por oposição à empresa comum, que é um ônibus a gasolina, que pode ir para onde quer. A *joint-venture* tem uma liberdade relativa de atuação, dentro das linhas que são traçadas pelos seus participantes.

Estabelecidos os objetivos da *joint-venture* que são não só os objetivos sociais da sociedade operadora da *joint-venture*, mas também aqueles objetivos implícitos e explícitos das partes, passa-se a delimitar quais são as obrigações das partes.

As obrigações das partes correspondem, evidentemente, aos seus direitos. A primeira obrigação é contribuir para a formação da nova empresa com aporte cuja natureza é determinada no contrato de *joint-venture*.

Uma segunda obrigação extremamente importante e por vezes razão de aborto desse tipo de relacionamento: a obrigação que as partes impõem à *joint-venture*, de que esta não venha a competir com elas, e que seja realmente uma atividade complementar à das empresas-mães. Ninguém vai criar um competidor contra si próprio.

Por outro lado, como os participantes têm áreas de atuação extremamente diferentes e diversificadas, a delimitação da liberdade de ação da *joint-venture* é muito importante.

Ainda dentro dos direitos das partes está a destinação os lucros, a possibilidade de participação na gestão da *joint-venture*, a possibilidade de controle das suas contas, das verificações, das fiscalizações. Tudo isto deve ser definido nos direitos e deveres das partes.

A própria natureza do instituto da *joint-venture*, na realidade, a *joint-venture* seria uma sociedade entre pessoas jurídicas — implica uma lealdade entre os participantes, que, aliás, foi ressaltada num caso do Juiz Cardoso, na Suprema Corte americana, em que ele dizia que se exigia o *Counsel of Honour* — a mais detalhada e honrada lealdade de um participante em relação a outro, isto porque o objetivo do contrato é a colaboração entre as partes e não a oposição de suas vontades.

Também nessas definições dos objetivos estão os conflitos potenciais. Aí o papel do advogado é extremamente importante: identificar quais são aqueles pontos em que vão ocorrer, pela lógica das coisas, pela evolução econômica do país, pela evolução da própria empresa, pelo temperamento de cada uma das partes, enfim, por todas essas coisas que se sabe por instinto e *de que não se consegue lembrar racionalmente. É preciso identificar quais serão os conflitos que* surgirão e procurar colocar, desde já, sobre a mesa, a possibilidade de surgirem esses conflitos e procurar resolvê-los.

Evidentemente, a reação dos clientes nem sempre é a melhor. Ninguém quer ouvir falar, no dia do seu casamento, sobre os problemas que o divórcio gerará. Entretanto, é extremamente importante que se levantem esses problemas. Entre os problemas que provocam, muitas vezes, conflitos, está o da repartição e repatriação dos lucros, obtenção de divisas, remessa de dividendos para o exterior — às vezes não são feitas da maneira mais regular e geram determinados problemas e conflitos.

Finalmente, isto tudo faz com que exista, na *joint-venture,* aquele *intuitus personae delictus persona,* de que falam os americanos, que estabelece a necessidade de haver uma preferência na compra das participações um do outro e que estabelece a possibilidade de dissolução da *joint-venture,* se não houver um acordo quanto a essa compra de participação; ou que estabelece as regras quanto à escolha de um eventual novo sócio, se um dos sócios precisar se retirar.

Passa-se, em seguida, à definição das regras que se vão aplicar nos contratos-satélites. Os contratos-satélites são os empréstimos que as *joint-ventures* vão celebrar; os *leasings* que elas vão contratar; a tecnologia que elas adquirirão de uma das partes, de ambas, ou de terceiros; o *know-how* que lhes será transferido; enfim, todos aqueles contratos que sabemos, deveriam estar incluídos no acordo-base, mas que, por motivo de extensão, de comodidade, de simplicidade, de já ter um nome *in juris* particular, de as suas disposições por vezes conflitarem com as da

ordem pública de determinado país, mas serem aceitas pela ordem pública de outro país, levam a que se adote a celebração dos diversos contratos.

Então, a *joint-venture* nasce de um acordo-base e esse acordo-base é o controlador de um grupo de contratos que a configuram.

Finalmente, as últimas cláusulas do acordo-base da *joint-venture* são aquelas tradicionais relativas às cláusulas arbitrais: eleição de foro, lei aplicável, e tudo aquilo que se costuma pôr ao fim de todos os contratos.

Terminado este roteiro, evidentemente muito superficial e rápido em relação ao que será o acordo-base, chegamos ao segundo aspecto: a vida propriamente dita da *joint-venture*.

É como se tivéssemos feito os proclamas, celebrado o pacto antenupcial e celebrado o casamento. Agora vejamos como se entendem os cônjuges, quais são os relacionamentos que eles vão manter dentro da vida da *joint-venture*. Como nas célebres piadas a respeito do casamento, é preciso, desde logo, definir quem é que vai cantar de galo dentro daquele relacionamento, isto é, qual vai ser o cônjuge predominante. Muitas vezes — e é raro — chega-se àquele estado de harmonia perfeita, em que ambos mandam por igual, nenhum obedece ao outro e se entendem perfeitamente. Estes são casos raríssimos.

Muitas vezes, a procura de uma igualdade na *joint-venture* é a procura do conflito definitivo, com a saída de um dos sócios, e é muito raro que essa igualdade chegue a um bom resultado. Entretanto, a regra na *joint-venture* tem sido a insistência em 51% das ações. Esses 51% das ações é um dos problemas que vamos enfrentar quando examinarmos o problema do controle.

Antes disso, temos outro problema: criado o acordo-base, alguém terá que executar os propósitos da *joint-venture*. Esse órgão de controle e gestão da *joint-venture* muitas vezes vai ser uma empresa constituída de acordo com personalidade jurídica daquele país, uma sociedade anônima, ou limitada, ou o que quer que seja. Essa pessoa jurídica que vai operar a empresa tem os seus estatutos, tem o seu contrato social. Aí surge o primeiro problema de ordem jurídica extremamente relevante: saber se esse contrato social mata ou não o acordo-base.

Nos Estados Unidos, em que essas experiências em relação à *joint-venture* são anteriores, em que a jurisprudência é enorme, na Costa Oeste, na Califórnia, admitia-se certa sobrevivência do acordo-base, ao passo que, em Nova Iorque, há alguns anos atrás, não se admitia a sobrevivência do acordo-base. Depois, a jurisprudência unificou-se para entender que esse acordo-base seria de norma interpretativa da vontade dos sócios e que devia ser aplicado como um acordo de acionistas entre eles.

Em outros lugares notamos uma intervenção do Judiciário para garantia do acordo-base, a fim de evitar que seja rompido tudo isso. Na verdade, o acordo-base atua como uma norma constitucional que vai inspirar e orientar as relações entre os sócios e vai determinar a interpretação das cláusulas do contrato ou do estatuto de sociedade que eles tenham celebrado.

Na prática, muitas vezes vamos encontrar juízes despreparados que vão entender que o acordo-base foi um pré-contrato, uma carta de intenções ou um contrato que se extinguiu, e não atentarão para aquilo que é a verdade, para aquilo que é a realidade, que o contrato social da sociedade ou o estatuto da sociedade anônima são apenas a forma pela qual os *co-ventures* procuram apresentar-se ao público, mas que entre eles, realmente, a lei é o acordo-base. Isto será resolvido em cada país, de acordo com o maior ou menor rigor da sua legislação, e não nos cabe, aqui, avançar mais sobre o assunto.

Na França, uma vasta experiência, com a chamada *filiale commune*, uma espécie de *joint-venture* igualitária, com 50% para cada um dos sócios, tem sido no sentido de acolher as normas do acordo-base e alguns, como o Professor Golet, dizem que o que rege a relação das partes nas *filiales communes* "c'est l'homme du protocole préalable qui s'efforce d'assurer la pérennité de cet équilibre fondamental voulu par elle. Mais la question est de savoir si les moyens employés ne sont pas condamné par la loi". Então, ele define, nesta fórmula muito curta e sucinta, todo problema que a jurisprudência francesa colocou quanto à sobrevivência do acordo-base nas *joint-ventures*.

Mais adiante, estabelecido que esse acordo-base terá ou não uma sobrevivência, existe o problema da lei aplicável ao acordo-base e à sociedade operadora. Conhecemos, e é clássico, o problema da teoria do conflito de leis em relação ao contrato.

Nossa Lei de Introdução, no seu art. 9º e §§, estabelece as regras que se aplicam aos contratos pelos juízes brasileiros. Na maioria dos países, é a regra da autonomia da vontade das partes que é interpretada e aplicada. Então, é esta que será buscada, muito provavelmente, para aplicação ao contrato. Eu poderia fazer um acordo-base celebrado em Nova Iorque, para submetê-lo à lei local, escolher a lei local, mas não terei nunca a certeza da sobrevivência dele em relação à sociedade operadora, porque a sociedade — também esta é uma regra admitida quase que universalmente — rege-se seja pela sede social real dela, seja pelo local da sua incorporação, que é o sistema brasileiro e também o sistema anglo-saxão. Desta maneira, será regida pela lei do país em que ela atua efetivamente. Então, será difícil a aplicação de duas ordens jurídicas diferentes para uma mesma situação.

Não quero aprofundar a discussão entre esses problemas de Direito Internacional Privado, porque o tempo não me permitiria. No entanto, era preciso que se fizesse o registro de que há duas ordens jurídicas teoricamente aplicáveis a cada um dos dois contratos: o acordo-base e o contrato social ou estatuto da sociedade operadora.

Isto estabelecido, chegamos ao problema do controle. Evidentemente o controle vai ser avaliado e entendido à luz da lei do local em que a *joint-venture* opera, em que a *joint-venture* está atuando. A verificação do controle, na Teoria Moderna do Direito, passa inclusive através da transparência das diversas pessoas jurídicas que o detêm.

Tem sido uma ilusão, alimentada por longo tempo, a admissão de que o controle se faz através da simples posse da maioria do capital, e que são os 51% que nos asseguram o controle. Na verdade, como em todo agrupamento humano, existe um problema de poder que se coloca, e existe um equilíbrio de forças que vai determinar nas mãos de quem está esse poder. Esse equilíbrio de forças é instável, não é permanente e as partes tentam consolidar esse equilíbrio de forças através de normas e disposições que serão colocadas no estatuto das sociedades, no acordo-base e em eventuais acordos de acionistas que serão celebrados, para reforçar as disposições do acordo-base.

Duas situações — já as apontei atrás — são importantes: a participação igualitária e a participação majoritária ou minoritária. Esta é a que envolve problemas de controle mais interessantes.

A legislação de alguns países impõe a maioria do capital para, por exemplo, dar acesso a determinados setores do mercado financeiro, para dar acesso a determinadas remunerações do contrato de tecnologia, para dar acesso a determinados setores da economia.

Em outros países, o cesso a economia exige a maioria do capital. Temos o caso do Japão, da Índia e o do México, para lembrarmos apenas três exemplos. Tem que haver, nesses países, maioria do capital local, por oposição ao investidor estrangeiro. Essa maioria não assegura — como já se disse —, efetivamente, o poder.

Um exemplo muito interessante e importante, em relação a essa questão, é uma *joint-venture* que é um caso clássico: a *joint-venture* da Fria. Não estou fazendo piada em torno deste assunto. Existe realmente uma empresa com este nome. É uma empresa fundada pela Peshneils Employement na atual Guiné, antiga Guiné Equatorial Francesa. Nesta, a Peshneils Ginicon controla 26,5% do capital da *joint-venture*. Outras empresas, a Oleomatish Chemical Company, uma sociedade americana, tem metade do capital e o restante, os outros 24% ou 23% estão nas mãos da Bristish Aluminium Company; da Aluminium Industrie, da Suíça; e da Verainter Aluminium, da Alemanha.

Todas essas companhias instalaram essa *joint-venture* que é enorme e que, além de explorar minas de bauxita, fabricar alumínio, mantém estradas de ferro, portos, conjuntos habitacionais, sistema educacional, hospitais. Talvez seja o investimento mais importante da vida desse país. O controle concentra-se de maneira mais irrestrita e total, de modo quase absoluto. As demais empresas, todas juntas, têm menos da metade dos cargos, apesar de deterem 70 e tanto

por cento do capital nas mãos da Peshneils Ginicon, que tem apenas 26,5% do capital; isto porque, nas vésperas do plebiscito em que a Guiné optou pela independência, a Peshneils conseguiu um decreto do Ministério de Ultramar que autorizava uma mudança na legislação local, pela qual uma classe especial de ações teria direitos de votos superiores a qualquer classe de ações. Então, detendo uma minoria do capital, através desse decreto-lei conseguiram dominar. Naturalmente pela importância que essa indústria tem no local, até hoje não se modificou essa legislação que tinha sido criada pelo poder colonial e que persistiu após a independência do país. Este é um exemplo de divisão de poder.

Temos também um outro aspecto interessante no poder: o fato de que há um elemento comunitário no poder das *joint-ventures*. Nas *joint-ventures* há como que os cônsules e tribunos da república romana, ou como os dois cônsules da república romana, que têm de repartir o poder. Às vezes a repartição se faz por atribuição de funções diferentes, outras vezes, por minorias e bloqueios; outras, ainda, por contratos que não aparecem aos olhos de terceiros: contratos de empréstimos, contratos de transferência de tecnologia, acordos de gerência — sistema adotado nos países do Leste europeu. Por exemplo: na Iugoslávia, onde tem que haver, obrigatoriamente, a participação dos empregados na gestão da empresa, há um contrato de gerência, pelo qual se atribui a gerência efetiva da empresa ao *co-venture* estrangeiro. Isto acontece nos Hotéis Sheraton da Iugoslávia.

Estabelecido o equilíbrio de poder, passamos a examinar o problema final que é o problema dos conflitos e solução de disputas.

Na *joint-venture* podem-se usar todos os meios e soluções de disputas — eles serão discutidos amplamente amanhã. No entanto, um meio é extremamente importante, meio esse trazido da prática diplomática — a conciliação.

O grande efeito da conciliação é que esta consegue impedir que ocorra aquele momento mágico que vai da divergência de opiniões à criação dos inimigos.

Quando se está chegando ao momento em que a divergência de opiniões vai azedar-se, a ponto de ocorrer a coalhada da guerra entre as duas partes, a separação total entre elas, é que deve acontecer a conciliação, para a qual se recorre, em geral, à presença de terceiros. Muitas vezes a divergência surge na própria *joint-venture* no seio da própria *joint-venture,* entre os gerentes nomeados, e o recurso aos terceiros vai resolvê-la.

Todos estes aspectos que envolvem, inclusive, a saída do *co-venture* — aspecto interessante de ser examinado — todos estes aspectos nos levam à nossa conclusão de que a *joint-venture*, justamente pela importância que nela têm os mecanismos de poder, pelo fato de que as contribuições para sua construção têm sido oriundos de Estados — ela pode ser uma empresa de Direito interno, mas em geral, tem sido uma empresa internacional — que ela permite restringir a liberdade de atuação de uma parte ou da outra. Ela é um elemento de integração econômica internacional, ela é um elemento de transferência de tecnolgia extremamente eficaz e é um elemento de diversificação de conhecimentos e, se bem levada desde o início de sua negociação, se nela imperar a regra da franqueza e a regra da lealdade nas negociações e se, evidentemente, houver competência na condução dessas negociações, ela será uma empresa bem-sucedida e terá, então, contribuído para tecer um pouco mais da teia grossa dessa tapeçaria econômica sobre a qual os militares e os diplomatas acabam por compor o quadro das relações internacionais."

## V — PREVENÇÃO E SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

Do 5º Painel participaram Dr. Renato Corrêa Freire, Dr. D. Lakhdari, Dr. Valmar Souza Paes, Dr. Carlos Alberto Dunshee de Abrannches, Dr. José Francisco Rezek, Dr. Luiz Alberto Americano, Dr. Vicente Marotta Rangel, Dra. Samia Kosheri Rashed, Dr. Donald Santarelli, Dr. Tai Tsuchiya e Dr. Vernon Vig. O Dr. Renato Corrêa Freire fez a seguinte exposição:

"É com grata satisfação que dou início aos trabalhos, falando sobre Prevenção e Solução de Controvérsias.

O primeiro tema diz respeito à escolha da lei – *choice of law*. Apenas sobre este assunto, uma pequena nota introdutória. Posteriormente, gostaria de dizer alguma coisa sobre os problemas da jurisdição dos contratos internacionais, especialmente em se tratando de questões envolvendo a soberania e seus casos de imunidade. Finalmente, uma discussão — um pouco mais ampla — sobre a arbitragem internacional, tendo em vista, sobretudo, os contratos que prvêem cláusulas arbitrais.

Antes, porém, eu gostaria de suscitar a atenção de todos aqui presentes para dois problemas do que eu chamaria de política do Direito. Não são problemas, portanto, de natureza jurídica pura, estrutural. São problemas geralmente de política do Direito.

O primeiro deles seria o seguinte: se, face ao que se chama ou ao que se conhece hoje em dia como a nova ordem econômica internacional, seria admissível ou justificável a internacionalização dos contratos econômicos, isto é, a aplicação aos mesmos de normas e princípios gerais de Direito Internacional, no sentido previsto pelo art. 38 dos Estatutos da Corte Internacional de Justiça, ou se deveríamos nos cingir aos princípios específicos das leis do contrato, tal qual escolhido pelas partes.

Esse tema — internacionalização dos contratos econômicos — tem sido trazido à colação em diversas oportunidades e principalmente juristas de países em desenvolvimento têm se insurgido quanto a sua aplicação, alegando que essa internacionalização seria prejudicial no seu nascente relacionamento norte-sul.

Portanto, seria uma matéria para reflexão e que chamo de política de Direito. É um tema um tanto ou quanto de direito por fazer e como fazê-lo.

O segundo problema diz respeito à arbitragem internacional.

A questão seria saber se a arbitragem deve mesmo ter nas legislações um tratamento preferencial ou se deve permanecer como uma opção a mais para a solução de controvérsias. Isto é, há duas atitudes com relação à arbitragem: alguns favorecendo a sua ascensão no mundo dos negócios internacionais; outros querendo, não digo diminuir a importância da arbitragem, mas apenas apresentá-la como uma opção a mais na solução de controvérsias.

Alguma coisa, agora, sobre a autonomia da vontade nos contratos internacionais.

Os advogados sentados à mesa de negociações de um contrato internacional, seja em Brasília ou Bagdá, São Paulo ou Nova Iorque, certamente não vão invocar Demoullain para determinar se podem eleger a lei para reger o ato praticado. Nem irão lembrar Savigny e o princípio basilar do controvertido Direito natural que admite a existência de preceitos jurídicos à margem da vontade do legislador.

Certamente, através de processo consciente ou inconsciente, desenvolverão esforços no sentido de procurar a lei que melhor convém a sua relação. Portanto, adotarão um corolário a essa regra – o princípio da autonomia da vontade.

De qualquer modo, esses imaginários advogados terão que enfrentar o problema. Existe a autonomia da vontade, ou apenas a liberdade convencional? E ainda, como lidar ou até mesmo reconhecer a existência de leis imperativas, limitativas da autonomia, inscritas nas legislações sobre conflitos de lei dos países envolvidos na relação?

Do ponto de vista prático, gostaríamos de oferecer ao debate, aqui, um problema que temos sentido tantas vezes ao negociar com colegas do Brasil e do exterior. Esse problema se divide em duas partes. A primeira consiste em chegar à conclusão de qual a melhor lei ou conjunto de leis para a relação contratual. A segunda parte trata da possibilidade de determinada lei ser escolhida como a mais convenientes em contraposição à existência de normas imperativas de conflito que nos obrigam a adotar outra lei que não a negociada com o colega na interação pré-contratual.

Alguns sistemas jurídicos, como o nosso, ligam intimamente o problema da autonomia da vontade às obrigações, o que levou alguns juristas entre os quais, provavelmente alguns aqui presentes, a sustentar que face à orientação adotada, a liberdade de estipular em matéria obrigacional está sobremodo restrita.

Entre nós, o que causou essa posição restritiva foi, modernamente, o art. 13 da antiga Introdução ao Código Civil Brasileiro e principalmente o art. 9º e seus parágrafos da lei e Introdução de 1942. Trata-se do princípio segundo o qual uma obrigação constituída no Brasil se rege quanto à substância pela lei brasileira. Assim, advogados negociando um contrato em qualquer lugar do mundo, satisfeitos e concordes que a obrigação subjacente à negociação constituiu-se ou virá a ser constituída no Brasil, não poderão escolher outra lei para reger o contrato, que a brasileira. Nós filiamos, e com firmeza, à essa orientação excessivamente restrita da autonomia da vontade.

Insistimos ainda, dentro de certos parâmetros entre os quais se encontram os da ordem pública, que o princípio da Lei de Introdução é de natureza apenas enunciativa, e o mesmo admite em inúmeros casos a escolha de outra lei que a brasileira.

Assim, os advogados da nossa negociação imaginária poderiam escolher a lei estrangeira, se o país em que se constituírem adota o princípio da autonomia.

Ora, admitindo-se que o Brasil não exclui a autonomia, a lei de outro país pode ser a escolhida, mesmo que se diga que a constituição obrigacional se deu no Brasil, ou ao contrário, uma obrigação contraída no exterior pode sujeitar-se ao Direito brasileiro, no caso em que a lei da constituição do contrato admitir a automomia da vontade e os nossos advogados tiverem optado expressamente pela lei brasileira.

Aceita essa doutrina dominante, creio que o advogado deve iniciar a negociação partindo do pressuposto que a lei brasileira de conflitos filiou-se à autonomia da vontade em matéria de obrigações contratuais, desde que não ocorra nessa escolha, abuso de direito ou infração à ordem pública.

Assim, é dever dos negociadores escolherem uma lei que lhes convenha expressamente, evitando uma lei que possa até invalidar os atos praticados.

Uma crítica que merece ser considerada — e de novo aqui por alguns minutos passo um pouquinho a uma observação valorativa, axiológicas de um problema, e me permito isso porque é muito comum essa colocação entre nós — é de que o juiz nem sempre aplica bem o Direito estrangeiro. E, até pior, chega-se a dizer que o juiz, principalmente o brasileiro, não conhece o Direito estrangeiro. A crítica quanto ao não conhecimento é infundada, mas quanto à aplicação em alguns casos, a crítica pode ser procedente. E possível ver até alguma apreensão nos internacionalistas, quando por exemplo, um juiz de Burundi venha decidir aplicar a lei do Cantão Suíço de Zurich. Mas, de qualquer maneira, e nesses casos convém lembrar a lição do professor Haroldo Valadão de que vale a pena, então, e é responsabilidade dos advogados escolherem uma lei que evite esse tipo de problema. E, portanto, se a escolha da lei levar a insolúveis problemas a culpa é única e exclusivamente deles.

Finalmente, quanto à interpretação da vontade tácita é um assunto que foge à obrigação dos advogados e negociadores. Somos favoráveis de que tudo deve ser escrito e previsto e, até mesmo, constando da cláusula favorita dos americanos que muitos acham totalmente redundante, e que afirmam que o contrato exprime toda a vontade das partes e que tudo que foi negociado está escrito.

Eu gosto dessa colocação dos americanos. É uma colocação correta e, enfim, é por escrever contratos que nós somos pagos.

Uma pequena nota sobre problemas redacionais do contrato. Por um motivo que não nos cabe agora, indagar, a verdade é que entre nós, principalmente nas faculdades de Direito, não se aprende a redigir contratos, nem muito menos a negociá-los a nível nacional ou internacional. Como diria o meu saudoso mestre, Noé Azevedo, a vida é quem reprova; o Professor Noé Azevedo jamais reprovou um aluno. E também nos ensina. Todos aqui já superaram essa fase. Por isso nós vamos nos deter no exame de técnicas de redação ou negociação. Contudo, fica a advertência, para ressaltar a necessidade da inclusão dessas técnicas no currículo universitário. Como o nosso tempo é limitado, é preferível discutir o assunto de forma essencialmente prática.

O Painel recebeu uma cláusula de arbitragem redigida pelo meu colega e amigo Fritz Link, de Nova York, e resulta de prolongadas negociações com a Procuradoria Geral da Fazenda

Nacional. Creio que o Procurador Luis Alberto Americano, aqui presente, participou diretamente dessas negociações que deram margem a essa cláusula que eu deixe para o Painel examinar. A cláusula é redigida no contexto de um contrato de Estado, o que nos permite, também, discutir este assunto em nível prático.

O objeto do contrato é uma transação financeira, mas poderia ser qualquer outro. A arbitragem prevista é *ad hoc,* segundo as normas da *Convention Between Statees,* criada sob os auspícios do Banco Mundial, e levanta o problema da renúncia da soberania, seja com relação à lei e a sua interpretação e, também, quanto à jurisdição.

A minha sugestão é, pois, se o nosso Presidente-Moderador concordar, que nós discutamos essa parte relativa à redação, seguindo o exemplo dessa complicada cláusula arbitral do meu amigo Fritz Link, por ocasião dos debates.

O problema da soberania poderia ser discutido de várias maneiras. Porém, eu preferia discutir aqui com os senhores o problema da soberania, relativo a um problema da jurisdição. E isto alcança importância extraordinária, pois cada vez mais nós vemos o Estado como empresário em negociações internacionais. E quando ele não está envolvido diretamente, ele está como garantidor de negociações entre particulares. Portanto, sem querermos nos alongar quanto à história e à origem das legislações, apenas gostaria, brevemente, de dizer algumas palavras sobre as duas tendências prevalentes que são as seguintes: a teoria absoluta dá ao Estado soberano completa imunidade quanto a qualquer tipo de ação; qualquer que seja a parte interessada, ficaria ela impedida de iniciar qualquer processo contra o Estado soberano fora da jurisdição daquele mesmo Estado, sob a presunção absoluta de que somente os tribunais especiais do Estado a ser demandado têm jurisdição para julgar e decidir a questão.

Esta soberania absoluta diz respeito não somente a ações pessoais, como a ações reais, e deveria ser aplicada indistintamente.

A teoria restritiva, entretanto, estabelece uma importante distinção: divide a atividade do Estado, no que se refere aos atos praticos, em duas categorias: a primeira reservada à prática dos atos de interesse do Governo que os internacionalistas chamam de *juri imperii.* E a segunda, derivada de atividades puramente comerciais de um Estado, o *juri gestionis.*

Nesses casos, o Estado soberano poderia alegar completa imunidade jurisdicional. Nos casos, evidentemente, derivados *juri imperii*. E não poderia alegar a mesma imunidade com relação às propostas relativas a atos praticados *juri gestionis.*

A distinção, de *juri gestionis* e *juri imperii*, não é exatamente aquela dos administrativistas que, por exemplo classificam as funções verticais do Estado, onde prevalece a discriminalidade, das funções horizontais, onde prevalece a vinculação legal. Mas as duas classificações, sem dúvida, se aproximam.

A dificuldade nessa distinção do *juri gestioni* e *juri imperii* determinou que a maioria dos países adotassem por muitos anos a teoria absoluta. Na Inglaterra, por exemplo, desde o famoso caso conhecido como: *the port Alexander Case,* em 1919 e até 1976, quando a Câmara dos Lordes confirmou a decisão no caso *The Europe Tapior service Ltd x Paquisthan,* foi adotada sem tergiversação a teoria absoluta.

O abrandamento da mesma havia de ocorrer apenas no recente caso envolvendo o Banco Central da Nigéria, conhecido como *trantex case*.

A Câmara dos Lordes decidiu que o Banco Central da Nigéria seria apenas um departamento de um Estado soberano e não o próprio Estado e, porquanto, não poderia gozar da imunidade jurisdicional. Vê-se, pois, que o Direito inglês evoluiu para outro rumo, isto é, estabelecer ou não o critério da soberania com relação à natureza jurídica do réu, e não através do exame do objetivo do contrato propriamente dito.

Foi apenas em 1978 que a Inglaterra, talvez inspirada na lei americana de 1976, editou o *United States Imunity Act,* 7/1978, consagrando definitivamente a soberania relativa como tese central.

Os Estados Unidos até 1976 acompanhava o impasse, uma antiga decisão de 1912, baseada no objetivo do contrato. Mas, nos últimos anos, observou-se consideravelmente a prevalência

da imunidade absoluta até que naquele ano surgiu o *Foreign Survey Immunity Act of United States.*

A comunidade jurídica internacional não recebeu com satisfaçãc a lei americana. De fato, o *Survey Act,* embora tenha resolvido um problema interno americano, complicou mais ainda o problema internacional. Embora o assunto esteja ainda aberto à discussão e não exista consenso absoluto entre as nações, pode-se dizer que a teoria adotada pelo direito inglês é ainda prevalente.

O Brasil tem adotado, com algumas exceções, a teoria inglesa. Quando a parte envolvida é a República Federativa do Brasil, a soberania é absoluta passando a ser relativa apenas nos casos da contratação ser feita por entidades da administração descentralizada. Nesses mesmos casos prevalecem a natureza e o objetivo do contrato.

Pode-se verificar com segurança — e os procuradores aqui presentes podem confirmar ou até discordar desta assertiva — que a nossa Procuradoria da Fazenda Nacional tem sido inflexível no sentido de adotar a teoria absoluta, sempre que a República figura como interveniente direta ou como garantidora. Eu, pelo menos, não conheço caso algum que tal soberania fosse dispensada por um ato unilateral.

No que diz respeito, porém, a contratações efetivadas por outras entidades da Administração Pública descentralizada, existem alguns casos de dispensa expressa da soberania ou até mesmo de submissão igualmente expressa a outras jurisdições.

Ao contrário da atitude tomada com relação à lei aplicável — o problema da jurisdição no Brasil — a Procuradoria da Fazenda Nacional tem-se mostrado bastante rígida no que diz respeito ao exercício do nosso direito sobeano.

A comunidade jurídica internacional tem aceito com naturalidade essa posição. E algumas tentativas de instituições, principalmente de advogados de Nova York, de tentar superar o problema do nosso Direito aplicando o *Survey Immunity Act* de 1976, foram abandonadas.

Finalmente, resta observar o fenômeno inverso. Se é verdade que o Estado empresário brasileiro negocia e participa cada vez mais no exterior de contratos internacionais, é também verdade que o Estado empresário estrangeiro também tem crescido na sua participação em negócios e investimentos no Brasil.

É preciso lembrar que grande parte do mundo moderno tendo adotado o regime de total estatização da economia, torna difícil, senão impossível, a distinção de atos praticados *juri gestionis* ou *juri imperii.* Esses Estados, na sua maioria, monarquias absolutas, ou repúblicas socialistas, diretamente ou através de entidades, pessoas jurídicas que controlam ou dirijem, têm negociado e mesmo investido no Brasil.

Quanto à questão dos investimentos, cumpre levantar um grave problema. De fato, pelo art. 11 § 2º da Lei de Introdução ao Código Civil, os governos estrangeiros, tanto quanto as organizações de qualquer natureza que eles tenham constituído, dirijam ou hajam investido de funções públicas, não poderão adquirir no Brasil bens imóveis suscetíveis de desapropriação. Veja-se que a proibição atinge qualquer organização. Por exemplo, empresas públicas de países estrangeiros, controladas, direta ou indiretamente pelos governos estrangeiros, e também atingem todos os bens, só que praticamente todos são suscetíveis de desapropriação.

Os fatos, contudo, demonstram que não só os governos estrangeiros, como suas empresas públicas, têm feito investimentos no Brasil muito além do que é permitido pelo § 3º do mesmo art. 11.

Resta a indagação; teriam sido esses investimentos feitos em arrepio à lei brasileira? E, ainda, deveriam os negociadores atentar para este problema ao contratarem esses investimentos daqui por diante? Deixo com os Senhores essa indagação.

Apenas quanto às negociações a serem efetuadas no Brasil por Estados estrangeiros e suas subdivisões e empresas públicas sem investimentos, importante apenas notar que nós não temos uma norma específica sobre imunidade de jurisdição, como já o possuem a Inglaterra e os Estados Unidos. Porém, adotadas as normas gerais de direito Internacional e, também, a posição adotada hoje pelo Brasil quanto à soberania, podemos dizer que tanto esses Estados quanto

suas ramificações gozam de imunidade jurisdicional e só podem ser acionadas em suas respectivas sedes.

Passemos agora ao mais interessante, e por que não dizer controvertido problema, que é a arbitragem internacional. Como no painel existem eminentes internacionalistas e especialistas em arbitragem, eu vou apenas aflorar alguns aspectos de arbitragem, deixando para os painelistas, não só o comentário sobre as instituições institucionais de arbitragem, como também sobre o problema da homologação da arbitragem entre nós, já que o tempo me limita.

A arbitragem internacional e, mais especificamente, a cláusula arbitral nos contratos internacionais ressurgiu ultimamente como tema central em várias discussões de juristas versados no assunto. Em que pese o explicável carinho e injustificado cultivo que os internacionalistas fazem à causa arbitral e à arbitragem em geral, a verdade é que este país nunca foi, não é, e parece que não virá a ser tão cedo um apreciador da arbitragem, principalmente a nível internacional. Não se pode sequer dizer, como tem acontecido em outros lugares, que a decisão arbitral não tem merecido confiança, ou que é imperfeita, muitas vezes injurídica, etc.

Aqui, as dificuldades de sua adoção têm sido tantas e de tal maneira contundentes, que nem sequer ouviu-se falar de uma decisão arbitral importante prolatada no Brasil. Ouço algumas discussões sobre juízos arbitrais de homologação de sentenças estrangeiras de laudo arbitral. Mas, uma decisão arbitral importante, no Brasil, se algum dos colegas me apontar, eu confesso a minha ignorância.

Tenho a impressão que esses fatos tornaram aliados ao problema os obstáculos instransponíveis para a execução de um laudo arbitral no Brasil; tornou esse instituto entre nós uma eminência obscura.

Como a nossa ênfase é de ordem prática e negociável, eu vou ficar no meu exame apenas com o problema da cláusula arbitral nos contratos, e deixarei os outros aspectos como eu já disse, para o nosso painel.

É importante ressaltar que a Nova Ordem Econômica deu causa a que alguns juristas brasileiros tentassem colocar a arbitragem, de novo, em um plano de relevo. Um exemplo que me motiva a discutir aqui, hoje, é o esforço do colega, José Carlos de Magalhães que, no 10º Congresso de Direito, realizado em São Paulo, no mês de agosto, trouxe à colação uma tese muito interessante que, acho, poderíamos discutir aqui agora, invocando os princípios de internacionalização dos contratos econômicos, vê a possibilidade de que o laudo arbitral seja executado no Brasil, diretamente, como se houvesse uma específica inspeção baseada no protocolo de Genebra, de 1923. Eu gostaria de evoluir com os Senhores esse interessante raciocínio técnico do Professor Magalhães, mas, que se adotado terá, sem dúvida alguma, conseqüências razoáveis de ordem prática.

*A tentativa de Magalhães sobretudo louvável, baseia-se realmente no fato de que o Brasil,* tendo assinado em 1923, o Protocolo de Genebra e não o tendo denunciado até hoje, dá a possibilidade, segundo os termos do Protocolo de Genebra, de que aqui seja executado diretamente o laudo arbitral, já que o Protocolo assim prevê essa possibilidade, de maneira razoavelmente clara. Acontece que esse Protocolo de Genebra foi basicamente revogado pela Convenção de Nova York, de 1958. O problema que se aflora e que nos apresenta essa formulação, é de que o Brasil não participou e nem adotou a Convenção de Nova York. Portanto, dizem alguns internacionalistas — e Magalhães insiste nesse ponto — que a Convenção de Genebra continua válida no Brasil. Eu tenho algumas dúvidas a apresentar a esse Painel quanto a esse problema, porque no nosso Direito interno não existe para a cláusula arbitral automaticidade e execução específica, afastando desde logo a competência judiciária.

Aqui, a cláusula arbitral constitui simples obrigação de fazer, cujo descumprimento, quando muito, pode gerar indenização por perdas e danos. Assim, poder-se-ia dizer que apenas para os contratos de Estado poderíamos cogitar da aplicação dos princípios gerais de Direito Internacional.

Magalhães, aparentemente ciente dessa dificuldade, envereda por outro caminho, que parece também ser seguido por seus colegas da Universidade de São Paulo: Guido Fernandes

Soares e Hélio Marcelos Huck, aqui presentes, bem como o Professor Vicente Marotta Rangel, em excelente artigo publicado no *Year Book on Commercial Arbitration,* se bem que o Professor Marotta Rangel tem uma visão um pouco mais realista do problema.

Então, o caminho que tem como base o protocolo de Genebra ignora o fato que o Protocolo foi modificado pela Convenção de Nova York de 1958.

E, portanto, eu deixaria aqui, aos internacionalistas presentes, dois aspectos muito importantes que eu gostaria que fossem discutidos e debatidos.

Em primeiro lugar, existe talvez, e sobretudo, um problema constitucional para adotar essa visão de Magalhães. A Constituição Federal, no seu art. 153, § 4º, determina que nenhuma lesão ao direito individual possa ser subtraído ao conhecimento do Judiciário. É o chamado monopólio dos órgãos jurisdicionais do Estado soberano.

O dispositivo contratual que prevê a execução específica segundo o Protocolo, implicaria na exclusão do Judiciário de apreciar o laudo arbitral. E, portanto, seria inconstitucional a execução específica do laudo arbitral. Magalhães dá como afastada essa hipótese, porque ele afirma que a cláusula compromissória, equivalendo ao compromisso, entende como a forma de composição por transação. E também porque, já que ela é semelhante a uma transação, ela não dispõe sobre direitos indisponíveis. Este, e unicamente este, segundo Magalhães, é exclusivamente da competência do Poder Judiciário.

Eu tenho dúvidas quanto a essa posição. Em primeiro lugar, a cláusula compromissória é uma transação? O compromisso talvez seja; mas a cláusula compromissória poderia ela mesma constituir uma transação? E, depois, outra: como restringir ao exame do Poder Judiciário apenas aos direitos indisponíveis? Francamente preferimos deixar essas questões abertas, sujeitas às conclusões deste Seminário, mesmo porque não cremos, como estabelece Magalhães, que a decisão do Supremo Tribunal Federal, proferido no agravo de Instrumento nº 52.151, superou a questão. Apenas discutiu-se a aplicação de normas do nosso Código Civil à arbitragem.

Quanto ao tema que eu ja me referi é o problema da Convenção de Nova York de 1958. Se nós tomarmos conhecimento desse fato, e de que a Convenção foi ratificada por mais de cinquenta países, o simples fato de que o Brasil não denunciou expressamente o Protocolo de Genebra de 1923, na prática, poderia dar margem, ainda, a sua aplicação entre nós? Qual o juiz que, com tranqüilidade, aplicaria o Protocolo de Genebra de 1923?

Alongamo-nos um pouco nestas considerações, porque considero que elas vão suscitar algum debate, principalmente entre os internacionalistas aqui presentes.

Eu gostaria de deslocar, também, interessante discussão sobre a possibilidade da homologação direta de laudos arbitrais estrangeiros para os debates, já que o meu tempo está se esgotando. E eu gostaria de pedir ao meu querido amigo, Dr. Carlos Dunshee de Abranches que na sua intervenção expandisse um pouco o seu conhecimento tão profundo das instituições arbitrais internacionais, poupando-me assim este esforço.

Eu gostaria portanto, antes de terminar, de analisar um problema mais prático do debate da arbitragem em si. Fizemos aqui apenas como um exercício intelectual, alinhavar os prós e os contras de alguns juristas e advogados com relação à arbitragem. É interessante observar que os advogados internos de empresas multinacionais odeiam a arbitragem de uma maneira geral. Não é o caso dos advogados independentes, aqueles que trabalham nas suas *law forms.* Mas, de uma maneira geral, eu tenho encontrado uma oposição muito grande entre advogados internos de multinacionais na arbitragem.

Por outro lado, os professores de Direito Internacional insistem na utilidade da arbitragem e, também, aqueles que são encarregados de fazer leis. Os congressistas de vários países do mundo têm submetido ou têm dado bons ouvidos aos internacionalistas e propondo, como acontece, por exemplo, agora no Brasil: o nosso Ministério da Justiça já apresentou anteprojeto para a reformulação da arbitragem.

Portanto, existe aí um conflito interessante sobre a utilidade da arbitragem, e apenas para resumir, existem vários argumentos pró e contra.

Alguns a favor, em primeiro lugar: o caráter confidencial da arbitragem, isto é, não há acesso de estranhos ao procedimento arbitral como existe no nosso procedimento judicial; o sigilo profissional a que os árbitros estão sujeitos; a atmosfera de confidencialidade que a arbitragem cria, em face principalmente da necessidade de se firmar um compromisso arbitral; um conhecimento técnico especializado dos árbitros, e a responsabilidade que os mesmo têm na decisão, e o progressivo reconhecimento das sentenças arbitrais estrangeiras pelos vários Estados.

Os que se opõem à utilização da arbitragem indicam, entre outros, os seguintes argumentos: a análise da prova, na arbitragem, não obedecendo regras processuais amplas, pode ser severamente limitada e discricionariamente pelos árbitros. Esta objeção é sobretudo importante no sistema da *Common Law,* onde o processo de *discovery,* isto é, os exames na prova fora de juízo, os chamados *depositions,* não são admitidos na arbitragem.

Os árbitros não estão sujeitos aos parâmetros dos contratos assinados pelas partes. Mesmo que a cláusula arbitral, mesmo que os advogados se esforcem para limpar os aspectos a serem resolvidos, é comum verificar que os árbitros decidem sobre qualquer controvérsia oriunda do contrato. Outro: os árbitros não estão sujeitos a nenhuma norma de procedimento na apreciação da prova. Eles podem, e usualmente ouvem, depoimento de partes que não estejam presentes ao evento ou que somente conhecem a matéria por ouvir dizer.

Em outras palavras, provas que jamais seriam admitidas pelo tribunal servem comumente para base de uma decisão arbitral.

Os recursos em matéria arbitral são muito pequenos e não oferecem as mesmas flexibilidade de reexame, como ocorre no Judiciário.

A esses argumentos, principalmente no que diz respeito ao Brasil, é necessário lembrar as dificuldades que já assinalamos quanto à execução do juízo arbitral no exterior, isto é, a homologação pelo tribunal de origem, em alguns casos, como podemos ver nos debates e aqui também pelo Supremo Tribunal Federal, como também as dificuldades da própria arbitragem local, face à pouquíssima utilização do instituto entre nós.

Para terminar, somente uma nota sobre a matéria que já discutimos no que diz respeito à possibilidade da União Federal e do Tesouro Nacional aceitarem dirimir, por arbitragem, dúvidas e controvérsias derivadas de contratos em que forem partes. Esse problema da possibilidade da República Federativa do Brasil ou do Tesouro Nacional submeterem à arbitragem suscitou amplos debates; eu mesmo participei de vários contratos internacionais em que esse assunto foi ventilado. Mas, a partir de 1974, com a Lei nº 1.302 existe uma permissão expressa para que o Tesouro Nacional possa se submeter à arbitragem.

Antes de terminar, quero fazer uma pequena menção a uma organização recentemente criada em São Paulo, que é a Comissão de Arbitragens da Câmara de Comércio Brasil-Canadá. Eu não tenho conhecimento ainda de que esse novo tribunal arbitral tenha se pronunciado em alguma oportunidade. Mas ele tem um estatuto muito bem feito, calcado basicamente nas normas da Câmara do Comércio Internacional de Paris e, ao encerrar estas palavras, eu desejaria àquela Câmara Arbitral e ao seu presidente, meu caro amigo e colega Professor José Carlos Magalhães, todo êxito. E, mais uma vez, deixo a indagação: seria apenas por falta de base legislativa adequada que a arbitragem não conseguiu no Brasil o sucesso que alguns internacionalistas já experimentaram em outras plagas neste mundo? Ou, será mesmo uma idiosincrasia nossa, brasileira, a arbitragem, um problema de tal forma insuperável que nem as boas intenções do legislador poderão eliminar?"

Seguiram-se exposições complementares dos representantes estrangeiros e brasileiros e um amplo debate sobre as questões propostas pelos ouvintes.

## 2º SEMINÁRIO – 17 E 18 DE AGOSTO DE 1982

O segundo Seminário foi aberto pelo Embaixador Ramiro Saraiva Guerreiro, Ministro das Relações Exteriores, participando da Mesa Diretora, além do Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima, os Embaixadores Miguel Osório de Almeida, Victor José Silveira, José Botafogo Gonçalves, o Consultor Jurídico Miguel Franchini Neto e o Sr. Peter Kontz, representante das Nações Unidas.

Do 1º Painel participaram: Dr. Carlos Augusto da Silveira Lobo, que atuou como orador principal, os oradores principais estrangeiros, Dr. Andres Aguilar Mawdsley, Dr. Ahmed Sadek El Kosheri, Dr. Truman Bidwell, Dr. Hans Joachim Pretzell, Dr. Jorge Ricardo Hayzus; Dr. Alberto Venâncio Filho, Dr. Cleantho de Paiva Leite, Dr. Sílvio Hitoshi Yanagawa, Dr. José *Fernandes de Luna, Dr. Wagner de Medeiros e o Dr. Paulo de Souza Campos Filho.*

### I – A Engenharia Financeira

O Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima, ao abrir os debates sobre o tema "Engenharia Financeira" declarou:

"Nós, no Governo, estamos cada vez mais preocupados pela crescente complexidade que vai adquirindo o comércio internacional, pela crescente compartimentação que o mercado vai sofrendo e, sobretudo, pelo contingenciamento desse mercado por fatores não comerciais. São restrições administrativas, são canais de comercialização exclusivos, são empresas multinacionais, é a ação do Estado como protagonista ativo no cenário internacional, enfim, são fatos não comerciais que estão cada vez mais dissipando aquilo que o Presidente Reagan chamava de "spell of the market". Nós consideramos que não existe "spell" nenhum; ao contrário, o mercado hoje não tem nenhum fascínio, o mercado hoje é uma arena onde as operações são duramente disputadas. E justamente nessa área da engenharia financeira é onde mais necessário se faz a formação e a capacitação do profissional brasileiro, porque, hoje, com a perda da liquidez internacional, com as dificuldades para o financiamento do desenvolvimento, cada vez mais necessário se torna a montagem de operações complexas, nas quais o financiamento

desempenha o papel relevante, a tal ponto que hoje, praticamente, compra-se muito mais as condições de financiamento do que propriamente o bem ou o serviço".

O Dr. Carlos Augusto da Silveira Lobo fez a exposição principal examinando o papel das três categorias de instituições que são fontes principais de financiamento externo:

"1ª — Os bancos de fomento, que se especializam nos créditos a longo prazo, vinculados à realização de projetos empresariais e governamentais em países menos desenvolvidos e em desenvolvimento.

2ª — Os bancos de exportação e importação que têm como objetivo primordial financiar o comércio exterior dos países a que pertencem.

3ª — Os bancos comerciais, que, hoje em dia, atuam principalmente no campo do "Euro-dollar.""

O Dr. Lobo mostrou a importância para obtenção do financiamento de preparação do estudo de viabilidade analisando em detalhe a estrutura dos projetos que devem ser apresentados às instituições financeiras.

O tema foi objeto de um debate de alto nível, do qual participaram, entre outros, o Dr. Ahmed Sadek El Kosheri, advogado egípcio que expôs a estrutura e os métodos de financiamento das instituições financeiras do mundo árabe e as possibilidades de cooperação com países do Terceiro Mundo, especialmente o Brasil.

Seguiram-se os debatedores principais, inclusive o Dr. Alberto Venâncio Filho, Dr. Cleantho de Paiva Leite, Dr. Silvio Hitoshi Yanagawa, Dr. José Fernandes Luna, Dr. Wagner de Medeiros, Dr. Paulo de Souza Campos Filho, Dr. Hans Joachim Pretzell, Dr. Jorge Ricardo Hayzus, Dr. Truman Bidwell, Dr. Andres Aguilar Mawdsley.

**II — O Problema dos riscos nas transações internacionais**

Do 2º Painel participaram o Dr. Luiz Olavo Baptista (expositor principal), Dr. Ivan Gonçalves Passos, Dra. Samia Rashed, Dr. Hans Joachim Pretzell. Como Debatedores participaram: Dr. Celso de Almeida Miguel Relvas, Dr. Silvio Hitoshi Yanagawa, Dr. Eduardo Grebler, Dr. George Rodrigues de Siqueira, Dr. John F. Dealy, Dr. Jorge Ricardo Hayzus, Dr. Lincoln de Souza Chaves, Dr. Mário Palmeira Ramos da Costa, Dr. Ricardo da Silva Pereira e Dr. Truman Bidwell.

O Dr. Luiz Olavo Baptista fêz exposição analisando algumas das cláusulas principais dos contratos internacionais, inclusive, as cláusulas de "hardship" e as de "force mageure".

O Dr. Ivan Gonçalves Passos fêz uma exposição sobre o seguro do crédito e os mecanismos adotados pela legislação e pela experiência brasileira para atender aos interesses dos exportadores na proteção de riscos físicos, pessoais e de responsabilidade.

O Dr. Mário Palmeira Ramos da Costa preparou para o Seminário o documento que se segue sobre "Seguro de Crédito à Exportação".

**Seguro de crédito à exportação**

"A necessidade dos países industrializados da Europa, após a primeira guerra mundial, de colocar seus produtos nos mercados mundiais, com facilidade de pagamento, levou esses países à criação de um seguro capaz de garantir os exportadores contra os riscos de não receberem seus créditos. Esse seguro, entretanto, só chegou aos Estados Unidos por volta de 1962, e, entre nós, embora admitido entre as garantias satisfatórias pela Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX) em 1961, conseqüente da Instrução nº 215 da antiga SUMOC, somente a 16 de junho de 1965, pela Lei nº 4.678, passou a figurar entre os ramos de seguros explorados pelo mercado nacional.

Sem dúvida, o aumento e a diversificação das exportações constitui uma política econômica necessária para fortalecer a economia do país, tirando o país da condição de simples

abastecedor de matérias-primas, sustenta SPOERER; pois, acrescenta, "uma ligeira análise indica que a economia do país representa um quadro de lento crescimento e grande instabilidade e que depende basicamente dos mercados externos", referindo-se à situação do mercado chileno. A posição, porém, é a mesma em todos os Estados em desenvolvimento.

Por isso mesmo, a 1ª Reunião de Seguradores, realizada em Montevidéu, em maio de 1966, tratando do assunto, recomendou aos países da ALALC que estabelecessem, com brevidade, um sistema de seguro de crédito à exportação, capaz, tanto de cobrir os riscos políticos, como os comerciais. Além disso, considerou-se que a adoção de tal seguro contribuiria para elevar e ganhar etapas no progresso da integração regional, tanto pelo intercâmbio de informação comercial e assistência jurídica recíproca que envolve esse seguro, como também porque os países membros tomariam uma idéia sobre o risco comercial dos seguros contratados a respeito de seus importadores nacionais.

Embora muitos possam ter aqui um conhecimento exato do direito de seguro, dando significação própria à sua terminologia, outros, porém, não familiarizados com esse setor, poderão não possuir o sentido exato emprestado a determinados termos, talvez mesmo pela imprecisão com que a própria lei civil trata determinados vocábulos, usando-os, indistintamente, para significar sentidos diversos.

Assim, por exemplo, precisamos ter noção perfeita do que chamamos, em linguagem de seguro, o que seja *"risco"* ou o que seja *"prêmio"*. No seu artigo 1439, por exemplo, confunde o Código "valor em risco", com o "seguro da coisa já segura pelo mesmo risco". De outras, confunde-se a pessoa ou a coisa sujeita ao risco com o risco propriamente dito, que é o objeto do seguro.

Da mesma forma, a palavra "prêmio", que, em seguro, significa a prestação que o segurado faz ao segurador para deste obter a contraprestação do pagamento da indenização por ocasião do sinistro, e que, muitas vezes, é usada para significar a própria indenização, que é a obrigação do segurador. De outra feita, diz o Código que o segurador se obriga a indenizar "o prejuízo resultante de riscos futuros", emprestando-lhe, assim, significação própria.

Para o direito do seguro, entretanto, a palavra "risco" é o acontecimento possível, mas futuro e incerto, não só quanto à sua ocorrência, como quanto ao momento em que se deverá produzir, independentemente da vontade das partes contratantes. E, *"prêmio"*, tão somente a obrigação do segurado para com o segurador, pois a deste com aquele se diz *indenização*.

Por isso mesmo, sempre sustentamos, mesmo quando se trata de seguro de vida, que a natureza jurídica do contrato de seguro é indenizadora.

Outra noção que é necessário obter-se com precisão é o que seja *"valor segurado"* e *"valor segurável"*. Este corresponde ao valor real da coisa segurada, quer no momento da contratação do seguro, quer no momento de sua execução. Embora devesse o seguro ser sempre contratado pelo valor segurável, a verdade é que, nem sempre, os dois valores se equivalem. Essa distinção, da maior importância, vai encontrar ressonância no momento do pagamento da indenização e, não raras vezes, é uma fonte de conflitos entre segurado e segurador no momento do pagamento da indenização.

Depois destas primeiras observações, examinaremos, expressamente, o seguro de crédito à exportação.

Conquanto tenha a idéia inicial do seguro de crédito à exportação a finalidade de garantir os exportadores contra os *riscos resultantes da exportação de mercadorias e serviços quanto ao recebimento do crédito dela resultante,* é ele usado, também, como informa ARTURO CERDA ("El Seguro de Crédito de Exportación"), como meio de obter o poder de conceder crédito aos importadores e exportadores, que ficam, assim, nos países em desenvolvimento, em condições de competir nos mercados internacionais com os exportadores de países capitalizados.

Já SPOERER (LISANDRO SERRANO, "El Seguro de Crédito"), universalmente se distingue, em primeiro lugar, entre riscos que podem ocorrer, *antes ou depois* do embarque da mercadoria, incluindo-se, entre aqueles, o "financiamento de custos e gastos que são despendidos antes da cobertura do pagamento pelo comprador e que normalmente se realizam antes do

*embarque", acrescentando que esse tipo de cobertura é usual tratando-se da fabricação de bens* de capital ou quando a fabricação de bens exportáveis exige importantes inversões na compra e preparação dos materiais. Nesse caso, tais riscos se denominam *riscos de fabricação.*

Os riscos de crédito, propriamente ditos, depois do embarque da mercadoria e até o fim do prazo do pagamento, é que constituem os riscos de crédito à exportação, e caracterizam, *preferencialmente,* o campo de seguro.

No Brasil, os chamados *riscos de fabricação* foram introduzidos no mercado brasileiro pela Circular PRESI-003/73-CREXP-02/73 — revogada pela Circular PRESI-079/77-CREXP-03/77, de 24.08.77 — que continha as "Condições Especiais para a cobertura de *rescisão de contratos de fabricação".* Elas se destinavam a cobrir as perdas líquidas definitivas que o segurado viesse a sofrer em conseqüência da rescisão dos contratos de fabricação, entre a data em que estes fossem firmados e a data da expedição das mercadorias, por falta de cumprimento *por parte dos importadores das suas obrigações contratuais.*

Entre nós, segundo a lei nº 4.678/65, que o instituiu, o seguro de crédito à exportação "tem por fim garantir contra riscos a que estiverem sujeitas as operações resultantes da exportação a crédito de mercadorias e serviços, os contratantes no Brasil dessas operações ou às entidades de crédito que as financiarem" (art. 1º).

*Quer isso dizer, embora a garantia dos créditos dos exportadores seja a razão principal da* modalidade do seguro, que serve ele, também, para a garantia de serviços realizados no exterior por empresas brasileiras, e, também, para garantia durante a fase da fabricação, isto é, antes de se ter realizado efetivamente o crédito.

Dentro dessa conjuntura e de acordo com o sentido acima emprestado à palavra *risco,* prevê a lei criadora do seguro de crédito à exportação, dois tipos de coberturas básicas: a que se denomina de *"riscos comerciais"* e a chamada de *"riscos políticos e extraordinários"* definindo a própria lei o que seja um e outro.

Assim, considera-se "risco comercial" a insolvência do importador de mercadorias e serviços brasileiros, efetivando-se o sinistro quando:

a) decretada judicialmente a falência ou concordata do devedor;
b) conclusão de acordo entre devedor e credores para pagamento com redução do débito; e
c) *executado o devedor, revelarem-se insuficientes ou insuscetíveis de seqüestro ou penhor* os seus bens.

E, *"riscos políticos e extraordinários",* as "situações que determinam a falta de pagamento dos débitos contraídos pelos importadores e serviços" e resultarem de:

a) medidas adotadas por governo estrangeiro e produzam:
   I — *o não pagamento do débito por nenhuma forma;*
   II — o não pagamento na moeda convencionada e disto resulte perda para o exportador brasileiro de mercadorias e serviços;
   III — a não transferência das importâncias devidas, apesar de os devedores terem depositado as somas necessárias em banco ou conta oficial dentro de seu país;
   IV — o não pagamento do débito dentro do prazo de seis meses seguintes ao vencimento, em conseqüência de moratória estabelecida, em caráter geral, no país do devedor.
b) guerra civil ou estrangeira, revolução, ou qualquer acontecimento similar no país do devedor;
c) a ocorrência de circunstâncias ou acontecimentos de caráter catastrófico no país do devedor;
d) *os bens objeto do crédito segurado, em decorrência de acontecimentos políticos, sejam* requisitados, destruídos ou avariados, e sempre que a reparação do dano não se tenha obtido antes de transcorridos 06 meses da data do vencimento, fixada no contrato;
e) perda para o exportador quando, previamente autorizado pelo Governo ou autoridades brasileiras, tenha recuperado as mercadorias exportadas a fim de evitar um risco político latente, e em conseqüência dessa recuperação;

f) perda para o exportador ou contratante brasileiro, resultado de decisão do Governo Brasileiro ou dos Governos estrangeiros, posterior à contratação da exportação, de medidas que resultem na impossibilidade de realizar a exportação, ou a execução dos serviços contratados, e, por esses fatos se produzam perdas para o exportador;
g) finalmente, quando o devedor for órgão da administração pública estrangeira ou entidade vinculada ao mesmo, ou quando for um particular, com operação garantida por um destes órgãos ou entidades, e, em qualquer dos casos, o pagamento não for feito, por qualquer motivo.

A cobertura dos riscos políticos e extraordinários se estenderá, também, aos casos de exportação em consignação, de feiras mostras, exposições e similares, quando se verificar, por uma das situações acima descritas, a impossibilidade de fazer retornar as mercadorias brasileiras vendidas no exterior.

As condições reguladoras do contrato de seguro de crédito à exportação foram estabelecidas pela Circular do IRB PRESI-003/73 — CREXP-02/73 já referida, e contém as *"Condições Gerais"* do seguro de crédito à exportação, que abrangem as duas modalidades já referidas, com 23 cláusulas; e as *"Condições Especiais"* para cada modalidade, assim distribuídas: *riscos comerciais*, com 6 cláusulas; *riscos políticos e extraordinários*, com 5 cláusulas; *riscos de rescisão de contratos de fabricação*, com 4 cláusulas; para a cobertura de *bancos refinanciadores*, com 11 cláusulas; e *"Condições Particulares"*, para *riscos políticos e extraordinários*, com 15 cláusulas; e para *Bancos Refinanciadores*, com 12 cláusulas.

Em 1975, foram expedidas *Condições Especiais e Particulares* novas, modificando as constantes da Circular PRESI-003/73, pela Circular PRESI-090/75 e as *"Condições Especiais e Particulares"* para a cobertura em que o exportador é dispensado do direito de regresso. Em 1976 foi expedida a Circular PRESI-021/76 para o seguro de crédito à exportação cobertura de *Financiamento à Produção*, quando destinada à exportação.

Além das *"Condições Gerais"*, das *"Condições Especiais"* e das *"Condições Particulares"* acima referidas, existe, ainda, o REGULAMENTO da lei criadora do seguro de crédito à exportação, constante do Decreto nº 57.286, de 18 de novembro de 1965, e que diz respeito às operações do seguro. Como se sabe, segundo o art. 1.435 do Código Civil, os contratos de seguros são regulados, também, pelas condições constantes dos referidos contratos, além das disposições constantes dos referidos contratos, além das disposições legais que regem o contrato de seguro em geral, e os de exportação, em particular.

Os estreitos limites de tempo de que dispomos não permitem que se possa fazer uma análise e uma interpretação de cada uma das cláusulas das *Condições* acima referidas, o que seria de grande valia tendo em vista que os conflitos entre segurados e seguradores são gerados, principalmente, pela má interpretação das cláusulas das apólices.

De acordo com o *REGULAMENTO* supra citado, foram equiparados, para os efeitos do seguro, a falência, a concordata decretada, bem como qualquer ato legal de efeito equivalente, como estado de insolvência do devedor, caracterizando-se tal estado como existente:

a) na data da publicação da sentença que decretar qualquer daqueles atos;
b) na data em que for assinado o acordo para pagamento com redução do débito (acordo amigável);
c) na data em que for certificada a inexistência ou insuficiência dos bens a penhorar ou seqüestrar.

Verificado o sinistro, o seguro cobrirá as perdas líquidas definitivas do exportador decorrente do inadimplemento contratual, abrangendo, também, "as ocorrências que determinam a rescisão dos contratos, entre a data em que estes foram firmados e a data em que deveriam ser efetuados os embarques das mercadorias ou iniciada a execução dos serviços". Essa cobertura, entretanto, não se estende aos prejuízos decorrentes de lucros esperados, ou de oscilações de mercado.

Em qualquer dos dois tipos de riscos haverá sempre a participação do segurado nas perdas líquidas definitivas, que é obrigatória e não poderá ser descarregada a qualquer pessoa, física ou

jurídica. Essa participação, porém, é fixada pelo INSTITUTO DE RESSEGUROS DO BRASIL, que, para isso, levará em consideração, para cada espécie de cobertura descrita, as características das operações e as condições do país do importador.

O seguro dos riscos comerciais poderá ser contratado com qualquer sociedade de seguros terrestres autorizada a operar no país. Os riscos políticos e extraordinários, entretanto, são sempre contratados através do INSTITUTO DE RESSEGUROS DO BRASIL, por conta do *governo Federal.*

Aliás, é de notar-se que a cobertura dos riscos políticos e extraordinários é sempre feita pelos Governos, o que é facilmente compreensível pelas características dos fatos de que decorrem os sinistros e das possibilidades de recuperação.

A contratação é feita, nos riscos comerciais e complementares, diretamente à seguradora de sua escolha, entre as autorizadas a operar no ramo, mediante o preenchimento de uma *"Proposta de Seguro"* e um *"Questionário Complementar"*, que servirão para a classificação e taxação do risco, bem assim, à fixação dos limites de crédito.

Na *"Proposta"*, o exportador fornecerá indicações sobre as prováveis exportações a serem realizadas durante o período de vigência da apólice, cujo prazo de duração é de um ano.

Essas *informações* ou *indicações* referem-se aos valores globais de exportação, prazos de *pagamento, tipos de clientes (importadores), crédito máximo a ser concedido a um mesmo* importador, fontes de informações utilizadas e garantias, normalmente exigidas. Ainda que as informações sejam de caráter estimativo, os quesitos deverão ser respondidos da forma mais completa possível.

O *"Questionário"*, um para cada importador, as indicações deverão ser fornecidas com um máximo de detalhes; as características da transação em curso; as exportações já efetuadas para o mesmo cliente; e, especialmente, com especial cuidado, os dados relativos às informações cadastrais.

Tanto mais completas sejam prestadas tais informações, tanto mais rápido será o atendimento da cobertura pretendida, inclusive porque evitará o pedido de informações adicionais.

As informações prestadas no *"Questionário"* sobre o limite de crédito que o segurado (Exportador) pretende dar a seu importador servirão para que a seguradora estabeleça, para cada importador, um determinado limite máximo de crédito a ser obedecido em transações futuras. Qualquer cobertura excedente desse limite deverá ser obtida mediante prévia aprovação da seguradora.

Independentemente desse limite fixado pela forma supra indicada, poderá o segurado utilizar, para conceder créditos a seus fregueses, o valor de US$ 15.000,00, que constitui o *limite automático de cobertura* para cada cliente. Nesse caso, isto é, quando a cobertura é dada sem consulta, o segurado terá, obrigatoriamente, uma participação maior que a normalmente utilizada quando a cobertura é previamente estabelecida, isto é, será de 30%.

Isso não impede, porém, que o segurado, em casos excepcionais, conceda limites superiores àqueles acima estabelecidos. Nesse caso, a participação do segurado, obrigatória, será calculada pela fórmula:

$$P = Po \times \frac{V}{-L}$$

onde: P = participação ocasional
Po = participação normal = 15%
V = valor do crédito em risco
L = limite de crédito fixado para o cliente insolvente

O segurador, porém, em caso de sinistro, responderá, no máximo, por prejuízos até o valor do limite do crédito por ele fixado.

A apólice, que é o instrumento do contrato, fixará a participação do segurado nos eventuais prejuízos. Essa participação, como é denominada, é fixada em percentagem e aplicada *sempre sobre o valor do prejuízo* apurado. Em verdade, é ela uma *franquia*, por constituir uma participação obrigatória do segurado no prejuízo. Entretanto, ao contrário das demais modali-

dades de seguro em que é utilizado o sistema de franquia (seguro automóvel, p. ex.), ela não funciona *a primeiro risco,* pois o segurador participa, também, de todo o prejuízo descontada a participação do segurado. Isso parece, à primeira vista, que resultaria no mesmo efeito, mas tal não se dá. Quando se trata de *franquia a primeiro risco,* a parcela do prejuízo correspondente ao valor da franquia fixado é desde logo efetuado, e, se o prejuízo se contiver nesse valor, o segurador dele não participa. No caso do seguro de crédito à exportação, ao contrário, o segurador participa de qualquer prejuízo, ainda que ele seja de valor equivalente à percentagem de participação do segurado fixado no contrato. É, portanto, uma *franquia percentual.*

Ocorrido, entretanto, o sinistro, é verificado, por sua regulação, que havia excesso de valor *segurável,* o excedente do *valor segurado* é da exclusiva responsabilidade do segurado, porém, sem prejuízo de sua participação, também, na franquia estabelecida no contrato e dentro dos limites da cobertura concedida (valor segurado).

Para efeito da cobrança do prêmio, tanto nos *riscos comerciais,* como nos *riscos políticos e extraordinários* os riscos foram classificados em três classes: A, B e C.

Os riscos da classe A são considerados os excelentes riscos; os da classe B, considerados normais e os da classe C, maus riscos. Essa classificação é feita de acordo com as informações cadastrais do importador, sua situação econômico-financeira e a natureza da mercadoria, quando se trata de riscos comerciais; e a situação econômico-financeira e político-social do país importador, quando se trata de riscos políticos e extraordinários.

Em ambos os casos, a classificação constitui sigilo comercial, que só o IRB possui.

Para efeito do pagamento do prêmio, em taxas aplicáveis variam de acordo com os prazos estabelecidos nos contratos firmados. Assim, tanto para os *riscos comerciais,* como para os *políticos* e *extraordinários,* a tarifa divide-se em prazos até 180 dias, e prazos de 06 a 60 meses.

Tanto numa tarifa, como na outra, as taxas variam, ainda, de acordo com as épocas dos pagamentos acertados nas transações e os prazos dos respectivos contratos. Dessa forma, as taxas aplicáveis variam desde o pagamento em uma só parcela (único) até o pagamento anual, podendo, assim, ser trimestral, quadrimestral e semestral. São oferecidos, ainda, descontos que variam entre 2 e 16%, conforme a extensão do prazo do pagamento. Esse percentual cresce à medida que o pagamento é facilitado.

Quando se trata da cobertura de rescisão de contrato de fabricação, a taxação é idêntica e o prêmio cobrado durante o período compreendido entre as datas do contrato e do embarque das mercadorias.

A classificação do risco, para esse efeito, toma-se por base o exportador e o mercado brasileiro.

A cobertura adicional de falta de pagamento só é admitida para os riscos que não admitem a cobertura dos "riscos comerciais", e a taxa aplicável será, no máximo, de 50% da cobrada para os riscos políticos e extraordinários.

De qualquer forma, porém, ao contratar o seguro, o segurado pagará um prêmio simbólico, sendo o prêmio realmente devido pago à cada averbação. Entretanto, o prêmio simbólico pago inicialmente é logo absorvido na primeira averbação.

As taxas são fixadas, também, levando-se em consideração a existência ou não de garantia na transação. Assim, as taxas são fixadas:

a) se a transação é *sem garantia* nenhuma;
b) se é feita *com garantia* de aval de grande firma;
c) se é feita *com garantia* de aval de grande banco;
d) se é feita *com garantia* de carta de crédito irrevogável.

A contratação do seguro de crédito à exportação, riscos comerciais, é feita diretamente com o mercado segurador brasileiro, com as companhias autorizadas a funcionar na modalidade. Aceita a responsabilidade é descarregado o excedente no IRB, que, por sua vez, os descarrega, por inteiro, num CONSÓRCIO constituído pelo IRB e sociedades seguradoras. Os excessos ainda porventura existentes são descarregados no IRB, por conta do Governo Federal.

No seguro dos riscos comerciais, o contrato tem início com o encaminhamento, pelo exportador à seguradora, de uma proposta escrita, em atenção ao que dispõe o art. 9º do decreto-lei nº 73/66, juntamente com o "Questionário complementar", indispensável, como dissemos, à classificação e taxação do risco, bem como para a fixação do limite de crédito a ser coberto.

Da proposta deverão constar informações completas acerca das prováveis exportações, durante o ano, sobretudo quanto a valores globais, prazos de pagamento, tipos de clientes. O limite de crédito segurável, que era de US$ 330,000.00, se elevou para US$ 4,000,000.00, a partir de 1978, dado a procura de elevadas coberturas, com isso transferindo para a responsabilidade do Governo Federal elevados excedentes do mercado. Os dados adiante apresentados pelos diversos exercícios das operações dessa modalidade de seguro irão demonstrar o acerto da medida.

De posse da proposta e do questionário, a seguradora fixará, para cada importador, um limite de crédito segurável. Para coberturas maiores será necessária a obtenção de aprovação prévia da seguradora. Se assim não ocorrer, a cobertura para aquele importador será excluída das operações.

Como dissemos, além do limite de crédito para cada importador, se estabeleceu, também, uma participação do segurado (exportador) nos prejuízos.

Firmado o contrato, e pago o prêmio simbólico, está em vigor o seguro, cujo prêmio será pago à medida e proporção que se forem realizando os embarques, e mediante averbação. Esse prêmio tanto poderá ser pago em cruzeiros, como em moeda estrangeira, certo que quando o prêmio é pago em cruzeiros, nessa moeda será paga a indenização. O prêmio em moeda estrangeira é sempre pago em dólares e o pagamento é feito através de Banco à escolha do segurado, autorizado a operar em câmbio, nos termos do memorandum que a seguradora lhe enviará logo que aceitar a proposta.

Ao contrário do sistema comumente usado — isto é, a entrega da apólice por ocasião do pagamento do prêmio — essa entrega é feita, *a posteriori,* isto é, depois que a seguradora recebe do Banco 3 (três) das quatro vias do recibo do pagamento do prêmio (nota de seguro), entregando a apólice diretamente ao segurado.

Das informações que o exportador (segurado) é obrigado a prestar ao segurador, todo mês, através de formulários próprios que lhe são fornecidos, deverão constar todos os créditos concedidos no mês anterior e abrangidos pelas coberturas dadas. Ainda que não haja averbações a fazer, ainda assim, desse fato deverá ser a seguradora informada.

As coberturas pretendidas acima do valor máximo normalmente admitido (US$ 4,000,000.00) deverão ser pleiteadas com o preenchimento de uma "proposta de seguro de crédito à exportação — complementar", fornecida pelo IRB, para que a responsabilidade excedente seja assumida pelo Governo Federal.

Se a sociedade recusar a proposta e em casos especiais, poderá o IRB aceitá-la. Nesse caso, deverá o interessado preencher um formulário que se denomina "proposta de seguro comercial — Global", que deverá vir acompanhada de todos os elementos que possam fundamentar a aceitação e a emissão do Certificado em nome do Governo Federal.

Dentre as "Condições de Cobertura" estabelece a apólice:

a) só poderão ser objeto de indenização os créditos atingidos por um dos riscos cobertos;
b) apesar disso, estão excluídos da cobertura quaisquer créditos ou prestações impugnadas pelo devedor, por motivo de falta de cumprimento ou inexecução das cláusulas e condições dos contratos de exportação, bem como os créditos correspondentes às mercadorias de comércio ilícito e de circulação ou exportação proibida;
c) as mercadorias, objeto do crédito sinistrado, devem ter sido expendidas durante o período de validade da apólice, de acordo com as cláusulas e as condições dos contratos efetuados e antes da insolvência do importador;
d) as condições de pagamento convencionadas com o devedor não podem ser modificadas pelo segurado sem a concordância do segurador;

e) a cobertura concedida no valor original de cada transação poderá abranger, ainda, os gastos de embalagem, transporte, seguro, juros, impostos e acessórios. Não estão compreendidos nesse valor, entretanto, os prejuízos decorrentes da demora, multas contratuais, diferença de câmbio e de despesas não compreendidas no valor original de cada transação, que estão expressamente excluídas da cobertura;
f) segurado e seu devedor devem estar em situação administrativa regularizada, especialmente no que disser respeito aos regulamentos da Alfândega, câmbio, importação e exportação em vigor, quer no Brasil, como no país importador.

A cobertura concedida abrange não só as condições gerais da apólice, como as especiais e particulares que forem convencionadas, a todas as exportações efetuadas pelo segurado para os importadores indicados, durante o período de vigência do Seguro e no país dos aludidos importadores.

Estão, porém, excluídos expressamente da cobertura:

a) as operações efetuadas com órgãos de administração pública estrangeira ou entidades vinculadas aos mesmos, ou, ainda, quando realizada com particular, porém garantida por qualquer daqueles órgãos;
b) operações efetuadas com sucursais, filiais ou agências do segurado, bem como com devedores em cujos negócios esteja interessado o segurado, como sócio ou como credor, por algum empréstimo ou ajuda financeira;
c) as operações em que a liquidação do débito sobrevenha antes da expedição das mercadorias, quer pela obtenção de crédito irrevogável, documentado ou confirmado no Brasil, quer por cheques ou reembolso efetivamente realizado no Brasil;
d) as operações previamente recusadas pela seguradora.

O segurado é obrigado, sob pena de perder a cobertura e os prêmios pagos, a fornecer, de modo exato e completo, todas as circunstâncias que possam influir na aceitação e na taxação do risco, bem assim qualquer circunstância nova que possa ocorrer durante a vigência da apólice.

Toda a agravação do risco durante a vigência do contrato de seguro deve ser imediatamente comunicada à seguradora. Igualmente deverá o segurado (exportador) levar ao conhecimento da seguradora todo atraso do devedor dentro de 2 (dois) dias úteis da data em que o fato chegar ao seu conhecimento, e, em 5 (cinco) dias, as informações de todas as providências do devedor tendentes a modificar as condições do contrato firmado, e, em geral, qualquer acontecimento capaz de constituir ameaça de perda, direta ou indireta, interessando os créditos cobertos pela apólice. Dessa mesma forma, deverão ser comunicados à seguradora quaisquer alterações de sua razão social, interrupção de suas operações e encerramento de suas atividades, amigável ou judicialmente, ou mesmo qualquer solicitação para obter concordata ou confessar sua falência.

Qualquer providência que venha a adotar para preservar seus créditos, inclusive ações contra seus devedores e co-obrigados, deverão ser comunicadas à seguradora, bem assim o andamento de tais providências, constituindo mesmo tal procedimento obrigação contratual.

Sempre que houver crédito sinistrado, será lícito a seguradora intervir e até mesmo dirigir as negociações e atos necessários à boa liquidação. Os sinistros devem ser comunicados à seguradora, pena de perder o direito à indenização, dentro de 5 (cinco) dias úteis, após a data em que dele tiver conhecimento.

Decorridos 180 dias após o vencimento do prazo da apólice, sem que tenha havido qualquer comunicação de sinistro, ou expectativa de sinistro, isentará a seguradora de qualquer responsabilidade.

A indenização final será paga no ficar apurado como "perda líquida definitiva", entendendo-se esta como "o montante inicial do crédito, acrescido das despesas para a recuperação do crédito sinistrado, efetuadas com a anuência da seguradora, deduzidas as importâncias efetivamente recebidas relativamente a esse crédito assim como o valor da realização de qualquer garantia ou aval e o valor de todos os bens cuja restituição ou recuperação tenha sido conseguida".

Considera-se a perda líquida definitiva após a admissão do crédito sinistrado ao passivo do devedor insolvente. O pagamento da indenização deverá ser feito dentro de 30 (trinta) dias após

a data em que for determinado o valor da perda líquida definitiva. Em hipótese alguma às indenizações se acrescerão juros de mora, ficando, porém a seguradora com o direito de reter as importâncias que, a qualquer título, lhe dever o segurado.

A seguradora, antes mesmo de apurada a perda líquida definitiva, é obrigada a conceder ao segurado adiantamento sobre as indenizações, o que deverá ocorrer após 60 (sessenta) dias a contar da data em que a seguradora receber a documentação do sinistro, até 80% (oitenta por cento) do valor correspondente à cobertura concedida pelo crédito segurado, vencido e não pago. O excesso recebido além da perda líquida definitiva apurada deverá ser devolvido à seguradora. Quando o sinistro ocorrer por crédito correspondente a títulos sucessivos, os adiantamentos far-se-ão à medida e proporção que forem sendo considerados sinistrados, e dentro do mesmo prazo acima referido. O Vencimento antecipado de toda a dívida, estabelecido em cláusula do contrato de exportação, não é considerado, para efeito do pagamento de adiantamentos.

Para a indenização, fica a seguradora sub-rogada de pleno direito em todos os direitos e ações que competiam ao segurado contra terceiros e relativamente ao crédito sinistrado.

O segurado é obrigado a manter completo e absoluto sigilo da existência do contrato de seguro, sob pena de arcar com os prejuízos advindos à seguradora pela quebra do sigilo.

Além da inobservância das leis que poderão dar lugar à perda da indenização, também assim acontecerá quando ferirem as condições estabelecidas no contrato de seguro.

O contrato de seguro não poderá ser rescindido unilateralmente, salvo pela falta de pagamento do prêmio, o que ocorrerá sempre de pleno direito, independentemente de notificação, interpelação ou protesto.

O seguro de crédito à exportação para os riscos comerciais poderá ser concedido, também, a Bancos refinanciadores, na qualidade de estipulantes, mediante condições especiais e particulares.

O seguro de riscos políticos e extraordinários é contratado mediante as mesmas condições dos riscos comerciais, mas através de "proposta de seguro de crédito à exportação — riscos políticos e extraordinários" e "questionário complementar" existente para esses tipos de riscos, quando o importador for órgão de administração pública estrangeira ou entidades vinculadas aos mesmos, ou ainda, quando a operação for realizada com particular, mas garantida por um desses órgãos ou entidades. O pagamento do prêmio segue também o mesmo sistema da cobertura dos riscos comerciais. Esse seguro, entretanto, é contratado diretamente com o Governo Federal, por intermédio do IRB, através de proposta encaminhada pelo segurado. Mediante a inclusão de cláusula especial, poderá ser oferecida, nesse tipo de cobertura, a falta de pagamento, cobrado um adicional de 50% do prêmio inicial, quando se tratar de vendas feitas a administrações públicas estrangeiras.

O seguro de crédito à exportação, apesar de sua recente inclusão no mercado, vem crescendo aceleradamente, possivelmente mercê das providências governamentais de incentivo à exportação. Os números, porém, dirão melhor desse crescimento, conforme se vê do quadro em anexo".

## III -- O FINANCIAMENTO AO DESENVOLVIMENTO E À TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA

Do 3º Painel participaram como oradores principais o Dr. José Maria do Rio Branco (que leu o pronunciamento do Dr. José Mindlin), Dr. Arthur Carlos Bandeira (Presidente do Instituto Nacional da Propriedade Industrial). Como Debatedores participaram: Dr. Gil Floro Popoire Azevedo, Dr. Hans Joachim Pretzell, Dr. José Adeodato de Souza Neto, Dr. Ozílio Carlos da Silva, Dra. Samia Rashed, Dr. Wander Paulo Jeveux, Dr. Washington Peluso Albino de Souza e Dr. Cleantho de Paiva Leite.

O Dr. Arthur Carlos Bandeira (Presidente do INPI), fez a seguinte exposição sobre a inter-relação entre a transferência de tecnologia e exportação:

"Como sabemos, cabe ao INPI regular e averbar os atos e contratos de transferências de tecnologia. Essas exigências legais, provenientes das Leis 5.648 e 5.772, que, respectivamente, cria o INPI e estabelece o atual Código da Propriedade Industrial, possibilita um complexo controle dos fluxos de transferência de tecnologia pela parte governamental. Assim, deveria o INPI conhecer os contratos tecnológicos de importação, exportação e os internos, isto é, firmados entre empresas nacionais. Contudo, são raros os contratos de exportação de tecnologia encaminhados ao INPI. Portanto, a experiência do órgão concentra-se, principalmente, na importação de tecnologia e a partir daí tentaremos apresentar alguns problemas e sugestões para o campo da exportação.

A exportação de tecnologia pode também induzir à exportação de insumos, componentes, máquinas e equipamentos. Há, porém, que se atentar para o fato de que o país receptor da tecnologia somente realizará a transação se o saldo de divisas lhe for favorável. Expliquemos: o pagamento ao exterior por determinada tecnologia, bem como dos pagamentos pelas necessidades de se importar máquinas e equipamentos deverão sempre ser inferiores aos gastos das importações que foram substituídas.

De certa maneira, o fornecedor de tecnologia quase que certamente era o exportador do produto, terá o seu lucro diminuído e até mesmo poderá estar definitivamente perdendo o mercado. Logicamente, o fornecedor da tecnologia só efetuará este tipo de negociação se a isto estiver obrigado por, digamos, a impossibilidade do país receptor em pagar as suas importações de mercadorias.

Esta constatação é uma explicação clara das imperfeições e abusos usualmente encontrados no comércio da tecnologia, principalmente nos contratos que se destinam à produção de mercadorias. Estes contratos são os de propriedade industrial, marcas e patentes e os de "trading secrets" e ou "know-how". Os contratos de serviços técnicos que compreendem certos serviços como de engenharia, montagem e supervisão já escapam de toda a problemática comentada e hoje representam a quase totalidade de exportações de tecnologia.

Vale ainda chamar a atenção que, embora juridicamente os contratos de serviços sejam considerados de transferência de tecnologia, em verdade, isto não ocorre. De fato tais contratos se limitam a prestar o serviço sem nada transferir de tecnologia em alguns casos.

Esta palestra está voltada para aqueles outros contratos. O Brasil é um importador líquido de tecnologia e, dado o nosso estágio de desenvolvimento, devemos prosseguir nesta situação ainda por algum tempo. Todavia, algumas características que apontam para a possibilidade de nossa indústria iniciar um processo de geração de tecnologia própria e, posteriormente, já em etapa mais avançada, começar a exportar a tecnologia. Isto não significa que algumas empresas nacionais não possam atualmente exportar tecnologia, mas significa que são poucas as que já apresentam esse estágio tecnológico. Portanto, encaremos a questão de exportar classificando as empresas em dois grupos: exportadores de mercadorias e exportadores de tecnologia.

Separadamente, busquemos analisar como o comércio de tecnologia pode influir na atuação destas empresas, os exportadores de mercadorias. Muitas dessas empresas foram ou ainda são demandantes de tecnologia ao exterior. A existência desses contratos de transferência de tecnologia pode ser um fator limitativo ao mercado exportador.

Em primeiro lugar, o contrato pode conter uma restrição total ou parcial à exportação. Felizmente, no caso brasileiro, desde o início do INPI tem se negado averbação para qualquer forma restritiva de exportação.

Há alguns anos tal procedimento do INPI, baseado nos artigos do atual Código da Propriedade Industrial, foi bastante criticado e combatido. Hoje o empresariado nacional já tem uma consciência clara de que esta é uma restrição abusiva do poder econômico, e como tal não pode ser aceita. Todavia, se o licenciamento da tecnologia não pode impedir a exportação poderá, eventualmente, impedir a importação. As legislações nacionais de patentes em quase todos os países do mundo concedem ao titular do privilégio o direito de importação.

Além disso, o Convênio da União de Paris considera uso da patente a importação do produto protegido pelo privilégio. Em ambas as situações poder-se-á realizar a importação desde

que se constate um abuso econômico do titular da patente. Mas é compreensível a vantagem do titular, aliado às dificuldades do importador, em provar estas táticas abusivas.

É fato que, dependendo do produto e do país importador, o titular do privilégio, em muitos casos, prefere não alegar o seu direito de importação, mas também é verdade que inúmeros casos são conhecidos, principalmente em países em desenvolvimento.

Portanto, importar tecnologia como uma forma salutar de acelerar o desenvolvimento e formar o mercado nacional pode conduzir a entraves quando surgir a possibilidade de se iniciar a etapa de exportação.

Certamente, os ofertantes de tecnologia não pretendem criar, com esta transação, um novo concorrente no mercado externo. No caso brasileiro, tal problema não deverá tardar, à medida que se começa a obter uma maior participação em novos mercados para os nossos produtos industrializados. Nesta oportunidade a empresa exportadora de mercadorias se verá compelida a substituir a importação de tecnologia ou seja, criar seus próprios produtos e processos, pois os usuais ofertantes de tecnologia evitarão manter o atual padrão de transferência de tecnologia.

O outro problema que consideramos mais sério são as marcas. A participação no comércio exterior através da exportação de produtos, principalmente no caso de bens de consumo, somente é possível pelo uso de marca própria. O Japão é muito citado quando se fala em tecnologia por ser um país que copiou, ao invés de negociar a transferência de tecnologia. Na verdade, o sucesso japonês pode melhor ser explicado pela inexistência de marcas estrangeiras. Há cerca de vinte anos, é bom recordar, não se consideravam as marcas japonesas em produtos elétricos ou eletrodomésticos, em máquinas fotográficas ou relógios, ou automóveis. Hoje, são as marcas mais conhecidas e através delas as empresas japonesas têm um certo controle do mercado internacional.

No nosso país, infelizmente, ocorreu e ocorre o uso indiscriminado de marcas estrangeiras. A legislação nacional, seja de inversões estrangeiras, imposto sobre a renda ou propriedade industrial, adota várias formas de desincentivos ao uso de marcas estrangeiras. Como é facilmente perceptível, esses desincentivos não têm se mostrado suficientes para reduzir uma perspectiva de lucro de curto prazo nem de eliminar o risco de desnacionalização da empresa.

Se o uso indiscriminado de marcas estrangeiras no mercado local pode gerar problemas, o fenômeno se agrava quando analisado em termos de exportação. Os canais de exportação no princípio são de mais fácil entrada; todavia os fluxos são sempre de controle do titular da marca. Assim, poderá ocorrer o cancelamento de mercado, a diminuição de volume exportado, enfim, uma série de fatores contrários aos interesses da empresa exportadora.

Em suma, a empresa nacional que possui contrato de transferência de tecnologia deve estar alertada para os prós e os contras. Por outro lado, à medida em que se torna crescentemente imprescindível para o país o aumento de suas exportações industriais, o Governo irá sendo obrigado a tomar medidas de incentivos e desincentivos a determinadas transações tecnológicas, às exportadoras de tecnologia. Estas empresas tornam-se exportadoras de tecnologia à medida em que percebem a impossibilidade de se manterem como exportadoras de produtos ou que encontram neste canal a primeira e única forma de penetrar num outro mercado.

A exportação de tecnologia, conforme já vimos, é um processo indutivo de exportação de insumos, componentes, máquinas e equipamentos e serviços técnicos. Infelizmente não se pode pretender que qualquer empresa se transforme rapidamente em exportadora tecnológica.

A empresa exportadora de tecnologia, além de possuir o pleno controle sobre o seu processo produtivo, deve ter seus conhecimentos organizados de tal maneira que permitam a sua pronta utilização por outras empresas. Pressupõe um porte industrial avançado, seja econômico ou administrativo.

Por esta razão, no caso brasileiro, seriam poucas as empresas que poderiam se capacitar para tal tipo de transação a curto prazo.

Outro aspecto é que esta empresa deve estar próxima de gerar a sua própria tecnologia ou, melhor ainda, já possuir uma autonomia tecnológica. É possível imaginar-se exportar tecnologia

anteriormente importada, mas tal ocorrência será mais ou menos viável se a empresa foi capaz de criar alguns aperfeiçoamentos técnicos significativos. Neste último caso a antiga licenciante pode, inclusive, solicitar a sua licenciada participar da exportação de tecnologia ou vice-versa. Este tipo de negociação pode ocorrer por diversas razões, desde o fato puramente tecnológico até os de base cultural e o de linguagem.

As preocupações que trouxemos com as consideraçõea anteriores destinam-se a chamar a atenção para a realidade concreta. Parece que devemos evitar que as nossas aspirações impeçam uma melhor percepção da empresa industrial brasileira. Os limites de sua capacidade bem como o potencial de enfrentar as barreiras à entrada das empresas internacionais devem estar bastante claras. Somente assim poderemos evitar o dispêndio de esforços e buscar gradualmente alcançar resultados palpáveis e objetivos.

Sugestões de medidas são:

Por não estarmos envolvidos diretamente com exportação teríamos um certo receio em emitir propostas muito concretas sobre esta área. Operando principalmente com importação de tecnologia, a propriedade industrial, permitiríamos sugerir algumas medidas de ação, deixando a cargo de especialistas avaliar a utilidade das mesmas.

Conforme já vimos, no caso de exportações que possam ser impedidas ou limitadas por meio dos direitos da importação conferidas aos titulares de patentes há muito pouca área de manobra. Todavia, é possível evitar perda de tempo, de recursos, se previamente às medidas para exportar, buscarmos avaliar a situação do sistema de patente do país importador. Se o sistema a ser analisado for de um país desenvolvido é bastante provável que o dado possa ser obtido no Banco de Patentes do INPI, que possui cerca de 15 milhões de documentos dos principais países desenvolvidos. Mas, se o sistema for de um país em desenvolvimento, onde o nível de patenteamento é relativamente baixo em comparação com os países desenvolvidos, a fonte de informações deve ser a própria oficina nacional de registros de propriedade industrial.

Quanto às marcas, parece recomendável pensarmos em medidas para a diminuição de licença de marcas estrangeiras, principalmente para determinados tipos de indústria. Além disso poderiam ainda ser criadas marcas que abrangem, por suas características específicas, o mercado internacional e, se for o caso, destinadas a mercados regionais relacionados. Medidas desse tipo, por exempo, já começam a ser tomadas por "tradings" nacionais, como é o caso da INTERBRÁS.

Para esta forma de ação poderiam ser estudados financiamentos especiais para projetar, com maior rapidez, o "good will", a nova marca. Os órgãos governamentais financiadores não estão acostumados ao financiamento do processo de comercialização. Porém, e principalmente para o caso de exportação, é uma hipótese que merece ser melhor considerada.

Uma terceira sugestão seria para as empresas exportadoras de tecnologia: após a definição do perfil industrial de algumas empresas, e concluindo-se pela existência de um potencial de exportação de tecnologia, haveria que se estabelecer um programa de administração dos conhecimentos tecnológicos. Indiretamente, o INPI já vem dando alguns passos prévios neste sentido; alguns cursos de Propriedade Industrial para os técnicos de empresas nacionais começam a ser ministrados, como uma forma de motivar a criação de núcleos de patentes e marcas em nossas empresas industriais, assim como é comum entre empresas norte-americanas, européias e japonesas. Além disso, juntamente com a Escola Interamericana de Administração Pública, temos programado para os próximos três anos cursos para negociadores de tecnologia, que, embora voltados para os problemas do importador também pode vir a ser útil para o caso de exportação.

Ainda para este tipo de empresa, quando detectado o seu potencial exportador, deveriam os órgãos de financiamento proporcionar algum tipo de preferência em projetos de desenvolvimento tecnológico.

Do exposto, concluímos que os problemas de exportação de tecnologia são de uma complexidade bem maior do que as exportações tradicionais, implicando em tal comércio outros fatores como: pesquisa e desenvolvimento, alta capacitação de pessoal, tanto em termos quantitativos como qualitativos, e formas de incentivos dentro de uma ótica de longo prazo.

Neste caso já temos programas do Governo para formação de pessoal a nível de CNPq, FINEP e também de projetos de pesquisas não só voltados para a área de pessoal, que é o programa do FUNAT, que é exercido pela Secretaria de Tecnologia Industrial do MIC.

Como vêem, já temos dado alguns passos, porém este caminho é bastante longo e a concepção dos seus objetivos demanda algum tempo.

Concluindo, queremos esclarecer que a independência tecnológica não é traduzida pela *capacidade de exportar ou importar tecnologia, visto que todos os países desenvolvidos, com* exceção dos Estados Unidos da América do Norte e ocasionalmente o Japão, são importadores desse insumo. A independência tecnológica deve ser entendida como a capacidade de uma nação selecionar adequadamente as tecnologias a serem adquiridas e ou desenvolvidas, objetivando o máximo de efeito econômico-social".

Seguiram-se os debates dos quais participaram os membros da Mesa, tendo o Dr. José Adeodato de Souza Neto, Vice-Presidente da FINEP, feito a seguinte exposição sobre "Financiamento do Desenvolvimento Científico e Tecnológico ou do Desenvolvimento Tecnológico e da Transferência de Tecnologia".

*"Queria tecer alguns comentários sobre o tema porque, a mim me parece que o principal* mecanismo de promover e de estimular o desenvolvimento tecnológico de um país é através do poder de compra do governo. E isto me surpreendeu muito quando, em 1979, tive a oportunidade de passar dois meses nos Estados Unidos, estudando exatamente esse problema da geração e transferência de tecnologia e verifiquei que, diferentemente do que se pratica no Brasil, lá, não tenho a menor dúvida de que é o governo, através de todas as suas agências e dos seus ministérios que promove o desenvolvimento tecnológico e ele é altamente subsidiado, fortemente subsidiado.

Recordo-me de um caso que acompanhei e inclusive publiquei uma monografia. Esse caso se deu no SLA, que é um desmembramento do Stanford Resource Institute; eles têm um contrato com a NASA dentro do qual eles mantêm uma equipe que eles chamam de "technology *application team", e esta equipe trabalha justamente no sentido de promover e fomentar a* transferência de tecnologias que estão disponíveis na rede de empresas, de institutos e de universidades que, de uma forma ou de outra, estiveram envolvidos no programa espacial americano para outros setores.

O caso se deu basicamente dentro do Highway Patrol, ou seja, o Departamento de Estradas de Rodagem, da Califórnia. Em entrevistas feitas por esta equipe verificou-se que um certo número de acidentes automobilísticos noturnos se davam porque as pessoas não enxergavam adequadamente as faixas amarelas que dividem as estradas.

Logo em seguida coletaram-se dados de quanto se comprava anualmente daquelas tintas, e essas estatísticas econômicas foram sendo levantadas. Em seguida, a questão surgiu: que tipo de vantagens o Highway Patrol da Califórnia estaria disposto a colocar se conseguisse fabricar uma tinta *com uma fluorescência mais acentuada, e como isto iria sair do edital de concorrência de compra.* Então, atribuíram um certo peso na concorrência para esse qualificativo da tinta, a fluorescência.

Em função desse processo se desencadeou toda uma negociação com as empresas fabricantes de tintas e com pesquisadores e outras empresas que trabalham para a NASA, e surgiu, então, a solução de uma tecnologia que pôde então ser viabilizada.

Esse foi um dos exemplos que acompanhei e para mim ficou bastante claro que neste momento não foi um incentivo fiscal, não foi um incentivo financeiro simplesmente, foi uma política de compra praticamente dentro do Highway Patrol da Califórnia. Acompanhei vários outros casos; no Transportation Department entrevistei também pessoas e estive estudando um outro caso que foi a transferência de uma tecnologia de fabricação de propelentes de foguetes para a área de cabos e fios elétricos, à prova de fogo, ou com baixo nível de fumaça e toxidez.

Existem coisas assim, por exemplo, o governo queria padronizar métodos de ensaios para cabos e fios elétricos. Imaginem quem foi contratado? A Boeing Corporation, porque ao fazer esse estudo ela automaticamente se capacitou e incorporou nos seus aviões essa inovação.

Então a política de desenvolvimento tecnológico é praticada nestes países, nos Estados Unidos, pelo menos, pelo governo.

O poder normativo — já foi aqui falado — acho que é muito importante, principalmente naquilo que diz respeito a normas e padrões, isso é uma ferramenta muito útil. Em outros países, acredito que no caso da França e Inglaterra, por exemplo, o governo tem outras formas de atuação: além do poder de compra ele intervém mais diretamente na economia, aportando recursos subsidiados, como é o caso da ANVAR, na França, que pratica a chamada valorização da pesquisa; e acho que esse assunto também merece alguns comentários.

Ao longo desses últimos 15 anos, o Brasil fez investimentos relativamente grandes na sua capacitação científica e tecnológica, tanto assim que de uma hora para outra nós estávamos em terceiro ou quarto lugar na lista de publicações científicas no terceiro mundo e, de repente, passamos para o segundo lugar. Somente a Índia publica mais artigos científicos em revistas nacionais e internacionais do que o Brasil. Passamos, com certeza, a Argentina, que estava na nossa frente, e tenho a impressão de que o México também estava na nossa frente.

De outro lado, houve grande investimento do lado do setor industrial, em especial na área de máquinas e equipamentos, indústrias de base, etc. que foi resultado de uma política muito bem planejada e incrementada pelo Governo, através do BNDE, que resultou num progresso muito grande.

Entretanto, surge a questão tecnológica. Acho que existe hoje um certo vazio entre aquilo que é produzido nas universidades e nas instituições governamentais e paragovernamentais e o setor econômico. Acho que esta é uma outra política que poderia ser praticada com um pouco mais de inteligência, inclusive a FINEP, o CNPq, os órgãos responsáveis por isso, têm tomado ações, mas esse filão me parece bastante fértil. Foi dito que a indústria sozinha não pode assumir todo esse ônus de desenvolvimento tecnológico, quer dizer, depende de desenvolvimento científico e tem um alto risco, e eu diria, o instrumento de financiamento com subsídio é um dos instrumentos, entretanto, essa aproximação de instituições sem fins lucrativos, que desenvolvem pesquisas e que já têm um potencial humano razoavelmente desenvolvido, avançado, será seguramente uma forma de apoio à indústria e não aparecerá como um subsídio, conforme foi mencionado aqui.

De outro lado eu gostaria de comentar mais um aspecto que é o seguinte: todo o nosso desenvolvimento econômico foi pautado na substituição de importações. A nossa capacidade imitativa na qualidade de uma economia periférica é bastante grande, ou seja, o que nós fazemos hoje efetivamente tanto em ciência como em tecnologia, salvo algumas exceções, é tentar reproduzir aquilo que está sendo feito nos países desenvolvidos.

Então, acho que uma política de mais longo prazo que, seguramente deveria ser implementada, é que nós procuremos também incentivar, estimular, a nossa criatividade, lançando no mercado novas técnicas, novos produtos que não necessariamente tenham similares, mas que sejam novos produtos no mercado. E aí eu me refiro ao processo de comunicação entre o laboratório e mercado. Este é um processo de duas vias: seguramente quando a demanda vem do mercado ao laboratório, é um processo gestionável, ou seja, existem técnicas de gestão, de administração, que lhe permite trazer uma demanda de mercado, levar ao laboratório e voltar com a solução.

O processo reverso, que é o processo de estimular a criatividade e levar ao mercado alguma coisa nova inovadora, este é um processo mais difícil de gestionar. Ele tem uma percentagem muito grande, de um sabor aleatório. Entretanto, é somente através desse mecanismo que se consegue os grandes avanços, as grandes descobertas; as grandes inovações são afetivamente produzidas inicialmente sem uma aplicação, uma perspectiva. Portanto, aoho que as nossas universidades, as nossas instituições de pesquisas, sejam privadas ou públicas, merecem o apoio, para que possam exercitar sua criatividade e, conseqüentemente, possam produzir a inovação ou o grande salto científico ou tecnológico".

Então a política de desenvolvimento tecnológico é praticada nestes países, nos Estados Unidos, pelo menos, pelo governo.

O poder normativo — já foi aqui falado — acho que é muito importante, principalmente naquilo que diz respeito a normas e padrões, isso é uma ferramenta muito útil. Em outros países, acredito que no caso da França e Inglaterra, por exemplo, o governo tem outras formas de atuação: além do poder de compra ele intervém mais diretamente na economia, aportando recursos subsidiados, como é o caso da ANVAR, na França, que pratica a chamada valorização da pesquisa; e acho que esse assunto também merece alguns comentários.

Ao longo desses últimos 15 anos, o Brasil fez investimentos relativamente grandes na sua capacitação científica e tecnológica, tanto assim que de uma hora para outra nós estávamos em terceiro ou quarto lugar na lista de publicações científicas no terceiro mundo e, de repente, passamos para o segundo lugar. Somente a Índia publica mais artigos científicos em revistas nacionais e internacionais do que o Brasil. Passamos, com certeza, a Argentina, que estava na nossa frente, e tenho a impressão de que o México também estava na nossa frente.

De outro lado, houve grande investimento do lado do setor industrial, em especial na área de máquinas e equipamentos, indústrias de base, etc. que foi resultado de uma política muito bem planejada e incrementada pelo Governo, através do BNDE, que resultou num progresso muito grande.

Entretanto, surge a questão tecnológica. Acho que existe hoje um certo vazio entre aquilo que é produzido nas universidades e nas instituições governamentais e paragovernamentais e o setor econômico. Acho que esta é uma outra política que poderia ser praticada com um pouco mais de inteligência, inclusive a FINEP, o CNPq, os órgãos responsáveis por isso, têm tomado ações, mas esse filão me parece bastante fértil. Foi dito que a indústria sozinha não pode assumir todo esse ônus de desenvolvimento tecnológico, quer dizer, depende de desenvolvimento científico e tem um alto risco, e eu diria, o instrumento de financiamento com subsídio é um dos instrumentos, entretanto, essa aproximação de instituições sem fins lucrativos, que desenvolvem pesquisas e que já têm um potencial humano razoavelmente desenvolvido, avançado, será seguramente uma forma de apoio à indústria e não aparecerá como um subsídio, conforme foi mencionado aqui.

De outro lado eu gostaria de comentar mais um aspecto que é o seguinte: todo o nosso desenvolvimento econômico foi pautado na substituição de importações. A nossa capacidade imitativa na qualidade de uma economia periférica é bastante grande, ou seja, o que nós fazemos hoje efetivamente tanto em ciência como em tecnologia, salvo algumas exceções, é tentar reproduzir aquilo que está sendo feito nos países desenvolvidos.

Então, acho que uma política de mais longo prazo que, seguramente deveria ser implementada, é que nós procuremos também incentivar, estimular, a nossa criatividade, lançando no mercado novas técnicas, novos produtos que não necessariamente tenham similares, mas que sejam novos produtos no mercado. E aí eu me refiro ao processo de comunicação entre o laboratório e mercado. Este é um processo de duas vias: seguramente quando a demanda vem do mercado ao laboratório, é um processo gestionável, ou seja, existem técnicas de gestão, de administração, que lhe permite trazer uma demanda de mercado, levar ao laboratório e voltar com a solução.

O processo reverso, que é o processo de estimular a criatividade e levar ao mercado alguma coisa nova inovadora, este é um processo mais difícil de gestionar. Ele tem uma percentagem muito grande, de um sabor aleatório. Entretanto, é somente através desse mecanismo que se consegue os grandes avanços, as grandes descobertas; as grandes inovações são afetivamente produzidas inicialmente sem uma aplicação, uma perspectiva. Portanto, acho que as nossas universidades, as nossas instituições de pesquisas, sejam privadas ou públicas, merecem o apoio, para que possam exercitar sua criatividade e, conseqüentemente, possam produzir a inovação ou o grande salto científico ou tecnológico".

**IV – Montagem Contratual**

Do 4.º Painel participaram como expositores principais o Dr. Joaquim Renato Corrêa Freire e o Dr. Frederico José Straube; como oradores principais estrangeiros o Dr. Ahmed Sadek El Kosheri e o Dr. Truman Bidwell. Como debatedores participaram: Dr. Andres Aguilar Mawdsley, Dr. Arnoldo Wald, Dr. Bernardo Cabral, Dr. Breno Bello de Almeida Neves, Dr. George Rodrigues de Siqueira, Dr. Helio Dias de Moura, Dr. Luiz Alberto Americano e Dra. Samia Rashed.

O Dr. Joaquim Renato Corrêa Freire fêz uma exposição sobre as cláusulas principais que devem constar dos contratos internacionais e dos problemas criados pela interpretação dessas cláusulas, inclusive dos julgamentos arbitrais.

O Dr. Frederico José Straube fez a seguinte exposição:

"Quando fui convidado a participar deste Seminário, desde o início me pareceu uma oportunidade excelente dado ao fato de ele atrair um grande número de advogados e de juristas que cuidam do comércio internacional, para trazer aqui algumas preocupações que tenho como advogado de empresa, em função, entre outras coisas, de que as empresas brasileiras ainda têm uma experiência relativamente curta no campo do comércio exterior, principalmente aquelas que se dedicam à venda de serviços, como é o caso da minha, e não me consta que tenha havido, até o momento, qualquer problema, ou qualquer acidente, ou incidente, melhor dizendo, relevante, na atuação dessas empresas no exterior.

Inobstante isso é uma coisa que pode ocorrer e para a qual nós devemos estar preparados, não só através da cuidadosa elaboração do texto do contrato, assessorando adequadamente os empresários que nos procuram, como também admitindo, "a priori", quais seriam os efeitos de descumprimentos, quais seriam os efeitos daquelas obrigações que estão sendo contraídas pelo contrato.

A oportunidade me pareceu sobretudo importante em função da presença no Seminário de juristas estrangeiros e advogados com grande experiência, entre os quais eu citaria o Dr. El Kosheri, sem diminuir a presença dos demais, uma vez que sei que ele se preocupou num trabalho "La nocion del contrato internacional", especificamente, de alguns aspectos que eu tratarei aqui nesta exposição despretensiosa, sem a idéia de ser original, mas meramente procurando trazer aos senhores alguns problemas para o debate.

De uma certa forma, eu que pretendia seguir a exposição do Dr. Freire e fazer da minha uma espécie de complementação, vejo, porém, que vou iniciar, de uma certa maneira, discordando, com toda a vênia, de uma afirmação do Dr. Freire, na medida em que ele falou que hoje a Teoria da Autonomia da Vontade nos contratos não acarreta grandes problemas no campo do Direito Internacional.

Na realidade não se trata propriamente de uma discordância, mas apenas de uma constatação de que o tema pode ser tratado, e deve ser aprofundado, porque, inobstante, realmente, exista hoje em dia a autonomia da vontade consagrada na maioria dos países, na realidade, o contrato de Direito Internacional, no que tange ao domínio da lei escolhida para regê-lo, merece um exame mais aprofundado a respeito do assunto.

É nesse sentido que eu procurarei cuidar dos efeitos do contrato, do nascimento das obrigações contratuais, da sua extinção, bem como dos aspectos relativos à inexecução, sempre levando em conta a problemática da extensão do domínio da lei do contrato, no que diz respeito a esses efeitos e a esses atos de execução contratual.

O contrato estando assinado e em vias de produzir seus efeitos, a submissão destes à lei do contrato parece natural, até mesmo porque a unidade legal do contrato determina a aplicação da lei que igualmente presidiu sua formação.

O princípio da competência geral da lei do contrato terá uma abrangência maior ou menor, dependendo do que se entenda exatamente pela expressão "efeitos do contrato".

Sem determinação da noção de efeitos do contrato, não tem maiores repercussões no plano interno, a precisão torna-se essencial no plano internacional, na medida em que sua análise pode conduzir a conseqüências jurídicas diferentes.

Caso a expressão "efeitos do contrato" seja tomada em um sentido tão amplo, de modo a que ela compreenda todos os atos que estejam ligados à operação contratual, desde a criação do liame obrigacional até o desaparecimento total da situação contratual, parece duvidoso que a competência da lei do contrato seja geral.

O princípio da competência da lei do contrato não sofre maiores contestações no que concerne à criação mesmo do liame obrigacional, ou seja, no que diz respeito à força obrigatória do contrato.

É porém, no que tange á execução do contrato, que as objeções feitas à competência da lei contratual têm sido mais vivas.

Os argumentos que embasam tais objeções não têm senão um valor limitado, visto que a unidade da operação contratual determina, em longa medida, a aplicação da lei segundo a qual a validade do contrato foi apreciada, ou seja, a lei do contrato.

A solução parece se impor, também, ainda que sob certas reservas, quando se trata de determinar as conseqüências da inexecução do contrato que são ligadas ao princípio da força obrigatória do contrato.

No exame do problema da delimitação do domínio da lei do contrato enfocaremos o assunto sobre três aspectos diferentes, conforme já havia salientado, embora sejam eles correlatos:

— o primeiro concerne às obrigações das partes
— o segundo diz respeito à execução do contrato
— o terceiro se refere às conseqüências da inexecução do contrato.

A lei do contrato determina em princípio a extensão das obrigações criadas pelo contrato a cargo de uma e de outra parte ou das duas, quando o contrato é sinalagmático. Este princípio, em grande medida, deverá permitir igualmente fixar a duração dessas obrigações.

Dois pontos devem ser enfocados quando se trata da extensão das obrigações: de um lado a determinação das obrigações nascidas do contrato e, de outro lado, a modificação destas em função de circunstâncias posteriores à conclusão do contrato.

A determinação das obrigações nascidas do contrato e de seu conteúdo, demandam alguns comentários, pois é evidente que a insuficiência de estipulação das partes acarreta a necessidade de suplementação, fundadas em disposições de um sistema legal positivo.

Da mesma forma que a lei aplicável ao contrato delimitou, no estágio de formação do contrato, imperativamente, o conteúdo legal da convenção, igualmente as disposições supletivas dessa lei complementarão as previsões das partes.

A observação é, de resto, igualmente válida no que concerne às obrigações imperativamente impostas pela lei, ainda que certas atenuações devam ser carreadas a esses princípios, por força do caráter de leis de polícia de certas disposições.

Mais delicados, entretanto, são os problemas sugeridos pela interpretação do contrato. Com efeito, enquanto a vontade das partes na determinação do conteúdo do contrato não está claramente expressa, este deve ser interpretado. Ora, os métodos de interpretação dos contratos são diferentes nos diversos sistemas jurídicos. Nos países pertencentes ao sistema anglo-saxão, bem como na França e nos países que seguem a tradição jurídica francesa, dentre os quais, de certa forma, se situa o Brasil deve-se, em lugar de fixar o intérprete no sentido literal das palavras da convenção, perquirir-se qual foi a comum intenção das partes.

Em oposição a este método subjetivo, segundo o qual se deve privilegiar a vontade interna dos contratantes sobre a expressão formal dessa vontade, o sistema germânico vincula-se à declaração de vontade das partes, interpretando-as, eventualmente, em função de dados objetivos.

Essa divergência, talvez exagerada, dos métodos de interpretação fundada sobre a vontade real ou sobre a vontade expressa dos contratantes é acentuada pela diversidade das regras positivas de interpretação dos contratos. A extensão das obrigações sendo, portanto, tributária

da interpretação do contrato, torna necessário saber a que sistema o juiz da causa deve se referir.

Não se pode deixar sem menção aqui, apenas à guisa de introdução ao problema, as discussões havidas sobre que sistema jurídico à luz do qual deveriam ser interpretados no contrato: se o do local de sua conclusão, se de sua assinatura ou se do país onde se executariam as obrigações.

Hoje, ao contrário, firma-se o princípio que impõe como competente a lei do contrato; de um lado, porque a interpretação do contrato é um problema de direito do qual depende o conteúdo do contrato. Além disso, pouco lógico seria não considerar que as partes, ao escolherem expressamente a lei aplicável ao contrato, referiram-se ao conjunto do sistema legal eleito, tanto no que diz respeito à letra da lei como o que tange ao espírito da norma.

Inobstante torna-se necessário reconhecer que o princípio será sempre atenuado pela intervenção da "lexi fori", isso principalmente porque os juízes terão a tendência de se referirem a princípios de interpretação que utilizam habitualmente, ou seja, aqueles da "lex fori".

O problema se coloca diferentemente quando se trata de interpretar os termos do contrato. Ainda que estes possam ter influência sobre o conteúdo das obrigações das partes, a interpretação dos termos utilizados é, com efeito, em princípio, uma questão de fato e concebe-se que a competência da lei do contrato não se imponha da mesma forma.

As soluções quanto a este aspecto poderão ser diversas e só o prudente critério do juiz e o seu bom senso poderão orientar na interpretação dos termos do contrato. Ela será feita, algumas vezes em função do sistema jurídico do país, da língua empregada no contrato; outras vezes será feita segundo a lei do lugar de execução, quando os termos ambíguos sejam relativos à execução do contrato. Outras vezes, ainda, será feita essa interpretação dos termos segundo a lei do lugar de assinatura do contrato, se a espécie assim o requerer.

Os termos do contrato também poderão, em alguns casos, ser interpretados conforme as regras de interpretação elaborados pela Câmara de Comércio Internacional tais como os "inconterms", ou ainda conforme os usos e costumes do mundo dos negócios.

Se a competência da lei do contrato é portanto limitada à interpretação "strictu sensu" do Contrato, é razoável questionarmos se a determinação da natureza do contrato é igualmente uma questão de interpretação submetida à lei do contrato ou uma questão de qualificação submetida, em conseqüência à "lex fori".

*Da qualificação dada ao contrato resulta a aplicação de regras diferentes, mas não a* aplicação de uma lei diferente, isto porque não se trata, no caso, de uma verdadeira qualificação no sentido de Direito Internacional Privado, ou seja, da qual dependerá, eventualmente, a vinculação legislativa do contrato mas da interpretação do contrato submetido, em conseqüên*cia, à lei do contrato.*

Se a lei do contrato parece ter competência quando se trata de determinar as obrigações nascidas do contrato e seu conteúdo, deve ocorrer o mesmo quando essas são modificadas por força de circunstâncias posteriores à conclusão do contrato.

*O conteúdo das obrigações do contrato é, em princípio, determinado desde a assinatura* do mesmo, mas ele pode vir a se modificar em função de circunstâncias posteriores, notadamente circunstâncias imprevisíveis, quando da conclusão do contrato.

Poderão elas romper o equilíbrio das prestações das partes e tornar mais onerosa a execução das obrigações do devedor. *Só a revisão do contrato pode restabelecer este equilíbrio.*

Não são todas as legislações, porém, que cometem ao juiz o poder de modificar o contrato, ou mesmo de supri-lo, na ausência da vontade comum das partes. Pode-se, então, questionar se a revisão do contrato por imprevisão não deve estar referida ao poder do juiz da causa e portanto à "lex fori".

Na medida, porém, em que a revisão do contrato contém um atentado ao princípio da força obrigatória do contrato, e conduza a uma modificação do conteúdo das obrigações determinadas pela lei contratual, a competência da lei do contrato se impõe, salvo uma eventual interferência de ordem pública quando aquela conflite muito vivamente com as concepções do foro.

O que se constata, então, é o grande domínio de intervenção da lei contratual para delimitar a extensão das obrigações criadas pelo contrato. A mesma situação deveria se encontrar quando se cuida de delimitar no tempo as obrigações do contrato. Veremos, porém, que não é sempre assim.

A duração das obrigações depende do momento onde nascem as obrigações do contrato e do momento onde essas obrigações se extinguem: se pela execução do contrato ou por outros modos de extinção.

Paradoxalmente é nesse domínio que a competência da lei do contrato é a menos geral, mas isto pode-se explicar na maioria das vezes, porque os modos de extinção das obrigações são variados e não dependem exclusivamente do vínculo contratual em causa, como por exemplo, a compensação ou a novação. Em contrapartida, a prescrição das obrigações nascidas num contrato remetem-se sempre à lei do contrato.

Vale, portanto, ressaltar a importância, para tais fins e efeitos, de se precisar o momento no qual nascem as obrigações derivadas de um contrato internacional, particularmente quando este contrato é provido de um termo ou de uma condição.

Em princípio, as obrigações nascem com a assinatura do contrato, quando se firma o acordo de vontade dos contratantes, salvo quando houver convenção em contrário das partes, o que não encerra maiores problemas no campo do Direito Internacional.

O nascimento ou extinção das obrigações podem depender de um termo suspensivo, ou extintivo, ou de uma condição suspensiva ou resolutiva, estipuladas pelas partes, ou seja, de um acontecimento futuro, certo ou incerto, segundo se trate de termo ou condição.

Os efeitos dessas modalidades de obrigações diferem sensivelmente segundo as legislações.

Para se falar apenas em Direito alienígena, por exemplo, na França a obrigação é submetida a um termo suspensivo e existe desde logo a conclusão do contrato, ainda que ela não seja exigível antes do termo.

Contrariamente, a obrigação submetida a uma condição suspensiva não existe senão enquanto e se a condição se cumpra. Mas o efeito principal reside na retroatividade da condição, quer ela seja suspensiva ou resolutiva. Este efeito não se verifica, por exemplo, no Direito alemão que abandonou o princípio da retroatividade da condição.

Verifica-se, por isso, a fundamental importância de que uma lei precisa determine as conseqüências das modalidades das obrigações. Esta lei não poderá ser outra senão a lei do contrato.

No que concerne à extinção das obrigações contratadas, por força da prescrição, é necessário que se diga que o assunto, durante muito tempo, provocou polêmica na doutrina e angústia e incertezas nos tribunais.

A questão que se colocava era exatamente se a prescrição configurava um instituto de Direito material ou um instituto de Direito formal. Se a solução se inclinasse para a primeira hipótese, por conseqüência, uma vinculação à lei do contrato se impunha; caso, se optasse pela segunda posição, a competência da "lex fori" seria legítima.

A posição desta questão jurídica, no que dizia respeito ao Direito interno variava de país para país. Hoje, porém, a matéria é mais pacífica e se generaliza a idéia de que é mais conveniente descartar a qualificação procedimental da prescrição e observar-se a concepção de que ela se trata de instituição de Direito material, referida, em conseqüência, à lei do contrato.

A execução, do contrato, sendo a razão da existência do mesmo, a lógica nos levaria a pensar que ela não pode estar submetida senão à lei aplicável a este contrato; porém, nessa matéria é que a competência da lei do contrato é menos prestigiada, tanto pela doutrina quanto pela jurisprudência.

A doutrina sempre teve alguma hesitação em admitir a competência da lei do contrato nessa matéria: ou o princípio era claramente afastado em proveito da lei do lugar de execução, ou a competência da lei do contrato era observada, mas com notáveis exceções relativas aos atos de execução e às modalidades de execução.

Estas últimas exceções, note-se, receberam grande consagração na jurisprudência anglo-saxônica. A noção de execução do contrato abrange, com efeito, elementos complexos; executar o contrato é executar as obrigações criadas pelo contrato.

Ora, para as executar e determinar a sua extinção é necessário cumprir atos de execução, ou seja, realizar um certo trabalho, pagar um certo preço, entregar uma determinada mercadoria. Se o objeto da execução está diretamente ligado à determinação e à extensão das obrigações fixadas pela lei do contrato, os atos que levam ao seu atingimento apresentam um caráter distinto, porém, a noção de execução engloba igualmente os problemas atinentes ao lugar da execução, aos momentos de execução ou as pessoas as quais incumbem ou as quais beneficiam a execução do contrato.

O caráter material — e não mais somente conceitual da execução — conduz também a certas dúvidas sobre a competência da lei do contrato. Isto, por dois motivos diferentes: por uma razão de ordem prática, ou seja, pode ser mais fácil, mais cômodo para o devedor, cumprir os atos materiais da execução segundo as disposições em vigor no lugar da execução; uma outra razão mais imperiosa vai se opor a que sejam cumpridos atos contrários às prescrições imperativas do lugar de execução.

Assim, vemos que podemos, quando se trata de apreciar a validade do contrato, admitir a competência única da lei contratual, porque nos referimos à idéia abstrata de contrato, isto não é mais possível quando se trata da execução do contrato e da atividade material que ela comporta.

Temos então que se existem prescrições imperativas no lugar da execução, o devedor não poderá as evitar, quaisquer que sejam as disposições da lei do contrato.

Parece-me que essas noções têm sido muito freqüentemente confundidas, isto porque parece preferível determinar no primeiro momento o domínio da lei do contrato em função da diferenciação dos elementos de execução, deixando-se para verificar "a posteriori" se as soluções baseadas no princípio devem receber exceções, levando-se em conta a natureza das disposições que podem ter uma influência sobre esses elementos.

Sem nos alongarmos em demasia, vamos examinar dois pontos para os quais a invocação da competência de outra lei que não aquela do contrato parece possível: os Atos de Execução e as Modalidades de Execução.

A doutrina tem distinguido o objeto da execução, ou seja, as obrigações nascidas do contrato, do ato que deve acarretar a extinção dessas obrigações e por conseqüência a execução do contrato. Pode-se perfeitamente distinguir, por exemplo, a obrigação de pagar o preço do próprio pagamento.

A obrigação é dependente do contrato, mas sua execução exigia uma atividade material distinta.

Verifica-se pois, e nesse sentido inclinam-se a doutrina e a jurisprudência, que se pode legitimamente destacar os atos de execução da própria execução. Assim, ainda que se sobreleve uma presunção da submissão dos atos de execução à lei do contrato tem-se admitido como igualmente possível a competência da lei do lugar de execução para regulá-los.

De uma maneira geral pode-se dizer que a doutrina define a idéia de modalidade, ou forma de execução, de maneira negativa. Assim, seriam só mais uma modalidade de execução tudo que diga respeito à execução e não atinja a substância do contrato, ou seja, que não altere o montante da dívida.

Foi compreendido na idéia de modalidades de execução, por exemplo, as prescrições contratuais relativas ao momento da execução, tais como dias feriados, as disposições relativas às formas de remessa ou a entrega da coisa devida, as disposições que determinam a moeda de pagamento, a constituição em mora, etc.

A doutrina atual é quase unânime no sentido de aceitar como adequada a aplicação da lei do lugar de execução às formas ou modalidades de execução do contrato".

Seguiram-se os debates dos quais participaram os demais membros da Mesa, tendo o Dr. Ahmed Sadek El Kosheri, dado informações detalhadas sobre a importante decisão arbitral na

questão entre o governo do Kuwait e uma empresa americana titular de concessão de petróleo naquele país.

O embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima encerrou o Seminário agradecendo a participação de todos os expositores e debatedores e a cooperação do Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento, representado pelo Dr. Peter Kontz.